

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT.

LE RÉGIME DES BIENS D'ÉTAT

Cédés

en vertu des Anciens et des Nouveaux Traités

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT, ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le Jeudi 19 Mai 1927, à 14 heures

PAR

J. T. N. DIMITRIU

Président : M. DE LAPRADELLE, Professeur.

Suffrageants : MM. BASDEVANT, Professeur ;
GIDEL, Professeur.

PARIS
LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE

1927

**Le Régime des Biens d'Etat cédés en vertu des anciens
et des nouveaux traités**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DES BIENS D'ÉTAT

Cédés

en vertu des Anciens et des Nouveaux Traités

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT, ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le Jeudi 19 Mai 1927, à 14 heures

PAR

J. T. N. DIMITRIU

Président : M. DE LAPRADELLE, Professeur.

Suffrageants : MM. BASDEVANT, Professeur ;
GIDEL, Professeur.

PARIS
LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE

1927



INTRODUCTION

L'étude que nous entreprenons a pour but d'examiner la situation des biens d'Etat, au moment de la cession d'un territoire d'une souveraineté à une autre ; ce problème peut être, certes, envisagé sous divers aspects : politique, économique financier ou juridique ; mais de tous, ce dernier seul est de nature à contribuer à une étude de droit international. Seul, en effet, il nous permet de savoir si les biens d'Etat d'un territoire cédé sont une source d'obligations spéciales imposées à l'Etat acquéreur en faveur de l'Etat cédant.

L'examen des différents traités ou conventions touchant au problème de la cession de territoire peut éclairer cette étude, mais le champ historique de ces traités étant trop vaste, il nous a paru bon de le limiter et de ne fixer le point de départ qu'au traité d'Utrecht pour arriver ensuite, après quelques incursions dans les différentes époques qui se sont écoulées depuis, aux récents traités de paix qui ont suivi immédiatement la Grande Guerre.

Les jurisconsultes du droit international public ont envisagé la question juridique des biens d'Etat, et leurs opinions sur ce point n'ont point laissé que de changer et d'évoluer en harmonie avec les traités eux-mêmes. Parmi les plus anciens auteurs, c'est seulement chez Bluntschli que nous trouvons une opinion précise que les biens immeubles destinés à des services publics passent à l'Etat dans le territoire duquel ils sont situés ou dans lequel se trouve leur centre principal : l'Etat acquéreur n'est tenu de dédommager

équitablement les autres Etats, écrit cet auteur, que si les établissements en question satisfaisaient aussi aux besoins de la population des autres Etats et si la cession elle-même oblige celle-ci à de nouvelles dépenses pour répondre à ces besoins (1).

En ce qui concerne les biens domaniaux proprement dits, ainsi que les approvisionnements d'armes et de munitions, les caisses publiques et en général les propriétés privées d'Etat, Bluntschli écrit qu'ils forment une masse commune qui doit être partagée proportionnellement à la population ; mais pour les immeubles qui sont la propriété privée de l'Etat, l'auteur déclare qu'ils seront attribués à la Puissance sur le territoire duquel ils se trouvent et que, seule, leur valeur fera l'objet d'un partage (2).

Les opinions émises par Bluntschli sur ce point sont reproduites généralement avec certaines modifications sur des points de détail par tous les auteurs de droit international public d'avant la grande guerre (3). Pour n'en prendre qu'un seul exemple, citons l'opinion de M. Despagne dans la quatrième édition de son cours de droit international public, complété par M. de Boeck, qui dit en substance que le domaine de l'Etat annexé est attribué à l'Etat acquéreur qui l'absorbe tout entier et se substitue complètement à lui au

(1) L'article 56 du Droit international codifié de Bluntschli.

(2) Les articles 57 et 58.

(3) Nous citons comme exemple les auteurs suivants : Traité de droit international public européen et américain, par Pradier-Fodéré, tome 1, paragraphes 160-163. Eléments du Droit des gens moderne européen par Léopold de Neuman, traduit en français par Riedmatten, page 67. Précis du droit des gens par Th. Funck-Brentano et Albert Sorel, 2^e édition, page 505. Manuel du droit international public, par Henry Bonfils, n^o 229. « Espagne et Etats-Unis, par Le Fur, dans la *Revue générale de droit international public*, tome VI, page 628. *Le droit international*, par Ernest Nys, tome II, pages 16 et suivantes.

double point de vue de la personnalité juridique et de la souveraineté.

Quant aux biens du domaine privé, ces auteurs font une distinction traditionnelle entre le cas d'annexion totale et d'annexion partielle. Dans ce dernier cas, les biens du domaine privé, situés sur le territoire cédé, restent à l'Etat démembré qui les possède à titre de simple personne morale et l'annexion ne peut être faite qu'en qualité de puissance publique et souveraine.

En ce qui concerne les biens du domaine de la couronne, en tant qu'ils appartiennent à l'Etat annexé, ils passent à l'Etat annexant alors que les biens qui appartiennent à titre particulier et individuel au souverain restent sa propriété privée ; et même les biens de la couronne, en tant que dépendances privées, doivent échapper aux effets de l'annexion partielle (1). M. Fauchille, qui avait mis son *Traité de droit international public* (2) au courant, sur ce point, en conformité avec les dispositions des derniers traités, a donné à la question du domaine de l'Etat toute la souplesse qu'elle devait avoir.

Dans les pages suivantes, on cherchera comment s'est manifestée la volonté des parties contractantes sur la condition juridique des biens d'Etat, en cas de cession ou d'annexion de territoires et quel fut le fondement de cette volonté ; ensuite, on en dégagera les règles générales que les traités et conventions semblent devoir nous dicter sur ce point.

(1) Loc. cit., paragraphes 92, 99.

(2) Loc. cit., tome I, *La Paix*, pages 360 et suivantes.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554634_0054

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Analyse des traités de paix depuis Utrecht jusqu'aux traités qui ont suivi la guerre de 1914-1918

EPOQUE ENTRE LE TRAITE D'UTRECHT ET LES INDEPENDANCES BELGE ET GRECQUE (1)

Afin de mieux comprendre la valeur juridique et la portée des récents traités de paix concernant le régime des biens d'Etat, il importe de passer en revue les traités et conventions conclus depuis le xviii^e siècle jusqu'aux récents traités d'après guerre. Cette période de deux siècles doit être séparée en deux classifications distinctes, non par simple caprice, mais par suite des clauses différentes qui y sont insérées. Le point de départ de cette analyse est le traité d'Utrecht qui après celui de Westphalie, par ses bases politiques, se rapproche le plus de l'histoire contemporaine. En effet, ce traité a eu, non seulement pour but de régler les intérêts de quelques Maisons souveraines à l'occasion de l'héritage de la couronne d'Espagne, mais encore d'établir un équli-

(1) Pour la partie historique, on a consulté : Recueil des traités de la France par M. de Clercq ; Recueil des traités et conventions conclus par l'Autriche avec les Puissances étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours, par Léopold Neumann ; Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman, par Gabriel Effen-di Noradounghian ; Nouveau Recueil des traités, par Geo Fred. de Martens.

bre salulaire entre les puissances de l'Europe et de définir et limiter le droit, qui est le plus à même d'assurer la sécurité générale des Etats (1).

Au cours de cette incursion juridique nous nous arrêtons sur les diverses expressions employées dans les accords diplomatiques par les représentants des Etats lors de la cession des territoires, pour apprécier leur valeur dans notre problème et en vue de saisir l'évolution de la conception des spécialistes et le progrès qui a été réalisé par l'esprit humain en cette matière.

Les articles du traité de paix d'Utrecht, conclu du 13 mars au 11 avril 1713, entre la France et la Grande-Bretagne, abondent en phrases traduisant en détail les obligations qui incombent aux parties contractantes. Ainsi l'article 10 sur la restitution que le roi Louis XIV faisait à la Reine de Grande-Bretagne est conçu comme suit : « Le Roi très chrétien restituera au royaume et à la Reine de Grande-Bretagne pour les posséder en plein droit et en perpétuité la baie et le détroit d'Hudson avec toutes les terres, mers, rivages, fleuves et lieux qui en dépendent et qui y sont situés, sans rien excepter de l'étendue des terres et mers possédées présentement par les Français, le tout aussi bien que tous les édifices et forts construits tant avant que depuis que les Français s'en sont rendus maîtres, seront délivrés de bonne foi en leur entier et en l'état où ils sont présentement sans en rien démolir, avec toute l'artillerie, boulets, la quantité de poudre proportionnée à celle des boulets (si elle s'y trouve), et autres choses servant à l'ar-

(1) Le Traité d'Utrecht, par Charles Giraud ; Traité de droit international, par A. Marignac, tome I ; Traité de droit international, par F. de Martens, tome I.

tillerie, à ceux des sujets de la Reine de Grande-Bretagne, etc. »

Les expressions « *sans rien excepter de l'étendue des dites terres et mers possédées présentement par les Français, le tout aussi bien que tous les édifices et forts construits...* » signifient que la renonciation à la baie et au détroit d'Hudson comporte celle des biens d'Etat y existant. Dans l'article 12 du même traité de paix, la formule correspondante est la suivante : « et généralement de tout ce qui dépend des dites terres et îles de ce pays-là, avec la souveraineté, propriété, possession et tous droits acquis par traités ou autrement.... »

Le traité de paix d'Utrecht du 11 avril 1713 conclu entre la France et le Portugal, dans son article 8 modifie la formule de l'article 12 précédent de la manière suivante : « avec tous les droits de la souveraineté, d'absolue puissance et d'entier domaine comme faisant partie de ces Etats.... »

Et, si nous passons en revue les traités de l'époque, nous remarquerons que l'expression juridique qui implique la cession des biens d'Etat, de même que celle du territoire respectif, change. Dans l'article 5 des préliminaires de paix signés à Aix-la-Chapelle le 30 avril et le 21 mai 1748, nous lisons que « le sérénissime duc de Modène sera remis en possession de ses Etats, biens, rentes, prérogatives et dignités de la même manière qu'il les possédait avant la présente guerre, avec les mêmes droits, privilèges et prérogatives dont il jouissait en l'année 1740 », tandis que dans l'article 16 du traité conclu entre le roi de France et l'impératrice Marie-Thérèse, à Versailles, le 16 mai 1769, se lit une autre formule : « l'impératrice reine apostolique cède au roi très chrétien ses droits et prétentions de souveraineté,

et tous autres droits et prétentions quelconques sur les terres et seigneuries de Revin et Fumay, situées sur la Haute-Meuse, ainsi que *tous les droits de souveraineté et autres*, qui peuvent leur appartenir sur le village et territoire de Montigny-sur-Meuse ».

Dans la Convention signée à Constantinople, le 6 juillet 1771, entre l'Autriche et la Sublime Porte, on trouve une expression qui tend à être juridique bien qu'elle soit un peu bizarre : « La Sublime Porte, pour témoigner sa gratitude et la parfaite reconnaissance des procédés généreux qui ont été manifestés de la part de LL. MM. II. et RR., leur remettra de plein gré et *leur cèdera en don*, toutes les parties des dépendances de la province de Walachie qui se trouvent bornées..... » (Art. 2). Par la Convention signée le 7 mai 1775 entre les mêmes parties contractantes concernant la cession de la Bucovine, portion de la Moldavie « la Sublime Porte abandonne et cède à la Cour impériale les terres contenues d'une part.... de manière que le territoire sus-mentionné renfermé entre lesdites limites appartiendra désormais à perpétuité à la Cour impériale *en pleine jouissance et propriété.* » (Art. 1^{er}).

Nous passons outre au traité de Varsovie (8 septembre 1773) entre l'Autriche et la Pologne, dont l'article 2 nous rappelle la teneur des articles du traité d'Utrecht, au traité de Bruxelles (18 novembre 1779), entre la France et l'Autriche (art. 3), ainsi qu'aux autres traités de l'époque pour nous arrêter à celui de Campo-Formio (17 octobre 1797), dont l'article 3 est ainsi conçu : « Sa Majesté l'empereur, roi de Hongrie et de Bohême, *renonce* pour elle et ses successeurs en faveur de la République française à *tous ses droits et titres* sur les ci-devants provinces belges, connues sous le nom de Pays-Bas autrichiens. *La République fran-*

çaise possédera ces pays à perpétuité en toute souveraineté et propriété, et avec tous les biens territoriaux qui en dépendent. »

La première de ces deux expressions significatives : « *renoncer à tous ses droits et titres sur.....* », se trouvait déjà ébauchée dans le traité de paix conclu à Paris le 15 mai 1796 entre la République française et la Sardaigne dont l'article 3 déclarait que : « Le roi de Sardaigne renonce purement et simplement, à perpétuité, pour lui, ses successeurs et ses ayants-cause, en faveur de la République française à *tous les droits* qu'il pourrait prétendre sur la Savoie, le Comté de Nice, de Tende et de Beuil », ainsi que dans le traité de paix du 7 août 1796, signé à Paris entre la République française et le duc de Wurtemberg dont l'article 8 des articles secrets est ainsi conçu : « S. A. S. le duc de Wurtemberg *renonce à prendre à l'avenir aucun des titres* des principautés et seigneuries qu'il cède à la République française par les traités de ce jour. » La seconde expression : « *Posséder en toute souveraineté et propriété* » était déjà esquissée dans les divers articles précédemment cités et spécialement dans l'article 2 du traité de Varsovie (8 septembre 1773) « avec toute propriété, souveraineté et indépendance... et en général avec tout ce qui appartient à la souveraineté de ces pays. »

Le même mode de cession de territoire caractérisé par la double expression précitée de l'article 3 du traité de Campo-Formio se trouve aussi dans l'article 7 de ce même traité et dans les articles 2 et 12 du traité de paix de Lunéville (9 février 1801) et du traité Franco-Prussien (23 mai 1802) concernant la cession de la rive gauche du Rhin et la fixation des indemnités accordées sur la rive droite (art. 1 et 8).

Les diplomates de cette époque se sont débarrassés de la première formule employée dans l'article 3 du traité de Campo-Formio pour consacrer le fait juridique de la cession de territoire par la seconde expression de ce même article et on peut lire désormais : « tel état cède en toute propriété et souveraineté à Sa Majesté le roi de Bavière le territoire..., ou « Sa Majesté l'empereur et roi apostolique possédera en toute propriété et souveraineté.... » (1). Mais il importe de remarquer que les diplomates ont reproduit la seconde formule de l'article 3 du traité de Campo-Formio en supprimant l'expression : « avec les biens territoriaux qui en dépendent.... », considérant cette dernière comme un pléonasme.

L'expression citée : « Renoncer à ses droits et titres sur ... », comprend deux faits juridiques traduits par des notions différentes d'une force d'ordre reconnaîtif de la part de l'Etat cédant et sans rien pouvoir accorder comme autorité à l'Etat acquéreur vis-à-vis du territoire cédé. La première englobe toutes les prérogatives de la souveraineté sur le territoire cédé ; cette notion implique *ipso facto* le droit de propriété sur les biens de l'Etat existant sur le territoire cédé, car on est arrivé à cette formule en purifiant d'autres formules où ce droit était expressément visé (2). Quant à la deuxième notion « titres », nous ne croyons pas nécessaire

(1) Voir le traité de paix entre la France et l'Autriche, signé à Presbourg, le 26 décembre 1805 (art. II) ; le traité de paix entre la France et la Bavière, signé à Paris, le 28 février 1810 (art. VII) ; le traité de paix entre la France et l'Autriche et ses alliés, signé à Paris, le 30 mai 1814 (art. VII) ; les traités ou conventions pendant le Congrès de Vienne de 1815 ; le traité de paix de Paris du 20 novembre 1815, entre la France et ses adversaires (art. II), etc.

(2) Voir aussi, par exemple, l'article 4 du traité de paix conclu à Paris, le 7 août 1796, entre la République française et le duc de Wurtemberg et Teck.

d'en donner une explication, l'article VIII du traité du 7 août 1796 étant assez clair sur ce point.

L'autre groupe d'expressions est consacré dans les mots : « *souveraineté et propriété* ». Par « en toute souveraineté », on désigne tantôt un attribut de la nouvelle puissance publique, tantôt la perte de l'autorité par le fait de la cession sur un territoire quelconque, selon que, dans l'article du traité, ladite formule est employée en faveur de l'Etat acquéreur ou de l'Etat cédant. De même, le terme : en toute propriété, sert à consacrer explicitement l'acquisition ou l'extinction du droit de propriété sur le domaine public, droit qui est, en réalité, fonction du premier acte juridique.

La priorité de la seconde expression, dans les traités conclus pendant l'époque napoléonienne et peu de temps après, peut s'expliquer par la conception des spécialistes en la matière sur la souveraineté qui était encore conçue comme un pouvoir émanant du monarque et que le droit de propriété sur le domaine d'Etat était dissocié du premier et conféré à la personne du souverain, considérée à ce point de vue comme toute autre personne civile. Nous avons des exemples dans cette période qu'un territoire passât sous la souveraineté d'un prince, tandis que les biens restaient en propriété au prince vassal, ou que, telles propriétés entraient dans le patrimoine du monarque acquéreur après la mort du possesseur qui avait reconnu seulement la souveraineté du premier (1). Ces privilèges sont des vestiges médiévaux qui se rencontrent surtout en Allemagne et dont l'esprit humain ne pouvait se débarrasser que longtemps après

(1) Voir : l'article XXI du traité de Confédération des Etats du Rhin, signé à Paris le 12 juillet 1806 ; les articles VII et VIII de la Convention territoriale entre l'Empereur d'Autriche et le Roi de Prusse d'une part, et le Grand Duc de Hesse de l'autre, signé à Francfort-sur-Mein, le 30 juin 1816, etc.

que le principe constitutionnel eût été consacré par la grande Révolution française.

Dans les traités de cette époque, on semble s'être occupé tout spécialement des archives et documents existants dans les administrations publiques des territoires cédés (1) ; nous n'en voulons d'autres preuves que l'article XIII du traité de Campo-Formio : « Les titres domaniaux et archives des différents pays cédés ou échangés par le présent traité seront remis dans l'espace de trois mois à dater de l'échéance des ratifications, aux Puissances qui en auront acquis la propriété. Les plans et cartes des forteresses, villes et pays que les Puissances contractantes acquièrent par le présent traité, leur seront fidèlement remis. Les papiers militaires et registres, pris dans la guerre actuelle aux états-majors des armées respectives, seront pareillement rendus », et la teneur de l'article VI du traité du 23 mai 1802 : « Tous les papiers, documents et autres actes, relatifs aux propriétés publiques et particulières des pays cédés ou acquis par le présent traité, seront, dans l'espace de trois mois à dater de l'échéance des ratifications, délivrés fidèlement aux commissaires nommés respectivement à cet effet, et dans le cas où il y aurait collusion d'intérêts, il en sera fait à frais communs des copies collationnées qui seront également remises aux commissaires respectifs. »

(1) Nous citerons comme exemples : l'article IX du traité de 1763, signé au château de Hubersbourg, entre l'Autriche et la Prusse ; l'article XXXVIII du traité entre la France et l'Autriche, fait à Versailles le 16 mai 1769 ; l'article XIII du traité de paix conclu à Campo-Formio, le 17 octobre 1797 ; l'article XVII du traité de paix de Lunéville, du 9 février 1801, entre la France et l'Autriche ; l'article 6 du traité de Paris du 23 mai 1802, entre les mêmes parties ; l'article VIII du traité de paix signé à Vienne, le 14 octobre 1809, entre les mêmes parties ; l'article XVIII du traité de paix de Paris du 30 mai 1814, entre la France et l'Autriche avec ses Alliés ; dans les conventions et traités conclus pendant le Congrès de Vienne de 1815, etc., etc...

En ce qui concerne les biens de la famille régnante situés dans les territoires cédés ou annexés, l'article 7 de la convention entre la Prusse et la Russie dans la question de Pologne (Saint-Pétersbourg, 15 et 26 janvier 1797) nous fait connaître que le roi de Pologne conserve la libre et entière jouissance de tous les biens meubles et immeubles qu'il a acquis et dont il jouit à titre de personne privée. Cette considération est absolument en contradiction avec les traités de paix de Campo-Formio et de Lunéville, dont les articles 19 et 16 stipulent que « les biens fonciers et personnels non aliénés de leurs Altesses royales l'Archiduc Charles et l'Archiduchesse Christine, qui sont situés dans les pays cédés à la République française, leur seront restitués à charge de les vendre dans l'espace de trois mois ».

Le même principe se trouve consacré dans le traité signé le 11 avril 1814, à Paris, entre l'Autriche, la Russie et la Prusse d'une part, et Napoléon Bonaparte de l'autre, avec accession partielle de la Grande-Bretagne (27 avril), dont l'article 9 stipule que les propriétés que S. M. l'empereur Napoléon possède en France, soit comme domaine extraordinaire, soit comme domaine privé, resteront à la couronne.

Quant aux biens qui ont appartenu aux personnes morales des territoires cédés, les conventions et traités de l'époque y consacrent certaines clauses ayant une base juridique différente. Ainsi, l'arrêté général de la Députation extraordinaire de l'Empire allemand (25 février 1803), concernant le règlement des indemnités fixées d'après la paix de Lunéville établit (paragraphes 35 et 37), que tous les biens des chapitres, abbayes et couvents, non visés par les clauses stipulées à titre d'indemnité, « sont mis à la libre et pleine disposition des princes territoriaux respectifs tant pour dépenses du culte, frais d'instruction et autres établissements d'utilité

publique, que pour le soulagement de leurs finances... », ou que « les biens et revenus appartenant aux hôpitaux, fabriques, universités, collèges et autres fondations pieuses, comme aussi ceux des communes de l'une des deux rives du Rhin situés sur l'autre rive, doivent en demeurer distraits et sont mis à la disposition des gouvernants respectifs ».

Tandis que dans l'article 9 de la Convention passée entre l'Autriche et la Bavière (Paris, le 3 juin 1814) (1), ainsi que dans celle passée entre le roi de Sardaigne, l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse et la France, et dans l'article 21 de l'Acte du Congrès de Vienne (9 juin 1815), les clauses disposent, au contraire, que les établissements publics, fondations, ou les communautés, corporations et établissements religieux et d'instruction publique des provinces et districts cédés, conserveront leurs propriétés ainsi que les revenus qui leur appartiennent d'après l'acte même de fondation, ou d'après les acquisitions faites légalement par eux, sans que l'administration puisse leur créer de difficultés quant aux revenus à percevoir, en se conformant toutefois aux lois et en supportant les charges auxquelles les propriétés ou redevances de même nature sont sujettes dans les territoires où elles se trouvent (2).

Si, par l'effet des clauses des traités et conventions internationaux de cette époque, les biens d'Etat subirent le sort

(1) Voir aussi § 4 de l'Annexe de l'article VII du traité du 20 mai 1815, entre le roi de Sardaigne, l'Autriche, l'Angleterre, la Russie, la Prusse et la France.

(2) Voir aussi l'art. XVI du traité entre la Prusse et la Saxe, signé à Vienne le 18 mai 1815. Dans le traité additionnel entre l'Autriche avec la Prusse et la Russie, relatif à Cracovie, signé à Vienne le 21 avril (3 mai) 1815, l'article XV nous dit : « L'académie de Cracovie est confirmée dans ses privilèges et dans la propriété des bâtiments et de la bibliothèque qui en dépendent, ainsi que des sommes qu'elle possède en terres ou capitaux hypothéqués. » Voir aussi l'article XVI du même traité.

des territoires cédés auxquels ils étaient incorporés et passèrent en conséquence dans le patrimoine de l'Etat cessionnaire sans qu'aucune charge spéciale ne fût imposée, il n'en reste pas moins vrai que ledit Etat a été soumis à une obligation : celle du règlement des dettes hypothécaires concernant les mêmes territoires cédés. Le premier traité qui fasse allusion à cette obligation est le traité de Berlin du 28 juillet 1742 (art. 9) entre l'Autriche et la Prusse, obligation qui fut renouvelée par l'article 15 du traité de paix du 15 février 1763, conclu entre les mêmes parties. L'article 10 du traité de paix de Campo-Formio stipule expressément que : « les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité, porteront à ceux auxquels ils demeureront des dettes hypothéquées sur leur sol » (1), et l'article 4 du même traité déclare que toutes les dettes hypothéquées *avant la guerre*, sur le sol des pays énoncés dans les articles précédents et dont les contrats seront revêtus des formalités d'usage, seront à la charge de la République française ».

Quelle est donc la signification de cette expression : *dettes hypothéquées* ? L'article 8 du traité de Lunéville (9 février 1801) nous la donne : « La République française ne prend à sa charge que les dettes résultant d'*emprunts formellement consentis par les Etats des pays cédés*, ou des dépenses faites pour l'administration effective desdits pays. » Il s'agit donc essentiellement ici des dettes publiques. A ce problème, l'arrêté du 25 février 1803, signé à Ratisbonne,

(1) Voir aussi l'article V du traité franco-autrichien, signé à Vienne, le 14 octobre 1809 ; l'article VII de la Convention austro-bavaroise, signé à Paris le 3 juin 1814 ; l'article 5 de la Convention, non ratifiée, arrêtée à Vienne le 23 août 1815 sur les arrangements avec la Bavière, signée par les ministres d'Autriche, de Russie, de Prusse et de Bavière ; l'article X du traité austro-bavarois, signé à Munich le 14 avril 1816 ; tous ces articles contiennent les mêmes idées que l'article X du traité de Campo-Formio.

fait faire un pas en avant ; il comporte en effet des détails assez nouveaux et mentionne, entre autres, les dettes domaniales et territoriales (§ 77), les dettes auxquelles sont assignées les hypothèques spéciales, les hypothèques générales ou *versionem in rem*, les dettes qui ont perdu leurs hypothèques spéciales (§ 77) (1). Les articles 9 et 16, du traité signé à Paris le 28 mai 1815, sont riches en dispositions concernant la liquidation des dettes publiques.

Le partage de la dette polonaise, après le démembrement de la Pologne, est entré en ligne de compte dans la convention russo-prussienne (1797), complétée par un acte d'accession de la part de l'Autriche. La même question fut encore débattue lors du Congrès de Vienne et tranchée dans les traités signés le 21 avril et 3 mai 1815, entre les mêmes parties contractantes. Le traité austro-russe, conclu à Vienne le 29 juin 1821, avait liquidé la question des dettes actives et passives du duché de Varsovie.

Le traité de paix, conclu entre la France et l'Autriche et ses alliés (Paris, 30 mai 1814), présente un intérêt tout particulier, car il vise ce même problème de la dette publique envisagé dans un cas contraire aux précédents. On y stipule que la France se trouve déchargée des dettes spécialement hypothéquées qui, originairement, pesaient sur les pays annexés ou soumis par elle ; toutefois, les articles 22 et 25 imposent comme obligation à la France de rembourser les sommes, dépôts judiciaires et consignations à la caisse d'amortissement, etc., versés dans les caisses fran-

(1) Voir aussi dans le traité de Confédération des Etats du Rhin, signé à Paris le 12 juillet 1806, dans le traité prusso-saxon, signé à Paris le 18 mai 1815.

çaises par les ressortissants des pays dès lors séparés de cet Etat (1).

L'article 7 (annexe de l'article 4 du traité du 20 mai 1815, signé à Vienne), concernant les conditions dans lesquelles les Etats de Gênes sont rattachés à ceux de Sardaigne, nous fait connaître une formule nouvelle sur la question des dettes : « La dette publique, telle qu'elle existait légalement sous le dernier gouvernement, est garantie » ; formule très large en soi, puisqu'elle comprend désormais les dettes publiques et non plus seulement les dettes hypothéquées.

En conclusion, les traités et conventions de la période comprise entre 1713 et 1830 nous laissent connaître tant de dispositions concernant le problème qui fait l'objet de notre étude, qu'il n'est peut-être pas téméraire d'affirmer que ce sont les juristes de cette époque qui ont fixé la terminologie, désormais employée pour caractériser la cession d'un territoire faite par un Etat à un autre. Mais les formules ne sont arrivées à leur état de perfection qu'après bien des tâtonnements et des hésitations, étant donnée la confusion qui existait alors dans les esprits entre la puissance publique et le monarque. Et, si l'on fait une distinction entre le patrimoine de l'Etat et celui des autorités administratives et des autres personnes morales des territoires cédés, il ne s'ensuit pas toujours que le droit de propriété de ces dernières soit respecté, l'intérêt général étant prédominant. En ce qui concerne l'obligation de la dette publique assumée par l'Etat cessionnaire, elle reste connexe à l'avantage d'acquérir le domaine public par un territoire cédé ; elle se trouve donc liée à notre problème. L'un implique l'autre.

(1) Avant les dispositions des articles cités du traité du 30 mai 1814, on peut lire l'art. II du traité de paix, conclu à Paris, le 7 août 1796, entre la France et le Duc de Wurtemberg.

CHAPITRE II

Epoque comprise entre les indépendances belge et grecque et la paix de 1919 ⁽¹⁾

La période précédente, période de guerres fréquentes motivées par les ambitions monarchiques, était caractérisée par des changements continuels dans les frontières politiques. On peut constater que le facteur principal qui déterminait les limites des Etats vainqueurs n'était autre que le nombre des individus compris dans la région conquise (2). Parfois ces modifications politiques étaient basées sur le principe de la compensation entre pays acquis et cédés (3).

(1) En dehors des recueils de traités consultés dans la période précédente, on s'est servi des : « Les grands Traités politiques », par Pierre Albin, « Documents pour servir à l'histoire du droit des gens » (2^e édition), par Karl Strupp.

(2) Dans l'article 12 du Traité d'Utrecht, entre la France et la Grande-Bretagne ; dans l'article IV du traité russo-turc, signé à Bucarest, les 16-26 mai 1812, concernant la cession à la Russie de la Bessarabie, les habitants existant dans les territoires cédés comptaient à côté des villes, des forteresses, etc., dans l'énumération des objets auxquels l'Etat cédant était obligé à renoncer en faveur de l'Etat acquéreur.

(3) L'article 4 de la convention additionnelle du Traité de Campo-Formio ; dans les actes concernant les arrangements territoriaux entre l'Autriche et la Bavière, conclus au Congrès de Vienne (10 juin 1815) ; dans le Traité passé entre les mêmes parties à Munich, le 14 avril 1816.

La nouvelle période inaugure une autre base de formation et de séparation politique entre les Etats, c'est celle des nationalités. Tout d'abord, elle fut timidement exprimée par le principe de la religion, de la justice, de l'humanité (1), pour être finalement consacrée au Congrès de Paris (2), dans la décision impériale de Napoléon III, en date du 3 mai 1859, à l'occasion de la guerre contre l'Autriche, pendant le Congrès de Berlin (3), et en 1913 lors du Traité de Bucarest (4).

Cette base a subsisté jusqu'à nos jours, et nous ne croyons plus possible qu'un Etat puisse exister d'une façon solide et permanente s'il est organisé contrairement à une population dont la majorité constitue une unité de race. Dans les traités de cette période on trouve aussi le problème de la détermination des frontières résultant de la libre volonté de la population. (Cf. art. 1^{er} du traité du 24 mars 1860 et art. 5 du traité de Prague du 23 août 1866) (5).

Les cessions de territoires des biens d'Etat sont formulées par les expressions juridiques employées dans la période précédente et l'on rencontre encore cette phrase typique : « re-

(1) Protocole relatif aux affaires de la Grèce, signé à Saint-Pétersbourg, le 4 avril 1826.

(2) Protocole n° 6, du 8 mars 1856.

(3) Voir aussi la déclaration des plénipotentiaires russes à la séance du 19 juin 1878, pendant le Congrès de Berlin : « Quant aux circonscriptions territoriales des diverses races, se rattachant aux intérêts de la race hellénique que l'on a en vue de protéger, elles semblent ne pouvoir être déterminées d'après *un principe plus rationnel, plus équitable et plus pratique que celui de la majorité de la population.* »

(4) Les délégués bulgares considèrent que le vœu général de voir s'établir dans les Balkans une paix stable et un juste équilibre serait plus heureusement réalisé sur la base du principe des nationalités. (Protocoles de la Conférence, publiés par le Ministère des affaires étrangères de Roumanie, page 60.)

(5) Voir traités de paix de l'Allemagne et ses associés avec l'Ukraine (9 février 1918, art. 2), la Russie (3 mars-27 août 1918, art. 3, 7, 13).

noncer en faveur de (l'Etat acquéreur)... à tous ses droits et titres, de la part de.... (l'Etat cédant)... » (1), ou la forme beaucoup plus simple : « renoncer à tous ses droits » (2), ou bien celle « posséder en toute souveraineté et propriété » (3).

Mais il arrive souvent que les traités de cette époque indiquant les nouvelles frontières, emploient des formules dépourvues des expressions juridiques précitées (4).

(1) Paix de Zurich, 10 novembre 1859 ; article 4 du Traité de Turin, 24 mars 1860, entre la France et la Sardaigne ; article 1, préliminaire entre la France et l'Empire germanique, signé à Versailles le 26 février 1871 ; article premier du traité de Paris, du 10 août 1877, entre la France et la Suède, concernant la réunion des possessions coloniales françaises de l'île de Saint-Barthélemy.

(2) Traité de paix conclu à Paris, le 15 mai 1796, entre la République française et la Sardaigne ; article premier du traité de paix entre l'Autriche et le Grand Duché de Bade, conclu à Francfort-sur-Mein, le 10 juillet 1819 ; article premier du traité de paix conclu entre la France et la Principauté de Monaco, pour la cession à la France des communes de Roquebrune et de Menton ; article 3 du traité de paix conclu entre l'Autriche, la Prusse et le Danemark, conclu à Vienne le 30 octobre 1864 ; article premier de l'accord austro-hongrois-turc, du 26 février 1909, concernant l'annexion de la Bosnie-Herzégovine à l'Empire austro-hongrois.

(3) Article 4 du traité de Londres, du 15 novembre 1831, concernant l'indépendance belge ; article 9 du traité de Portsmouth (5 septembre 1905), conclu entre la Russie et le Japon, ainsi que l'article premier du traité signé à Séoul, le 22 août 1910, qui déclare que « S. M. l'empereur de Corée fait la cession complète et permanente à S. M. l'empereur du Japon, de tous les droits de souveraineté sur la totalité de la Corée ». De même, le traité de paix hispano-américain (Paris, 10 décembre 1898), déclare, dans son article premier, que l'Espagne abandonne tous droits et titres de souveraineté sur Cuba et, dans l'article 2, que l'Espagne cède aux Etats-Unis l'île de Porto-Rico et les autres îles actuellement sous la souveraineté de l'Espagne. Ces articles sont complétés, en ce qui concerne les biens d'Etat, par l'article 8 qui, sur ce point de vue, procède avec force détails et spécifie que toute propriété immobilière, qui, conformément à la loi espagnole, faisait partie du domaine public, appartenait comme telle à la Couronne d'Espagne.

(4) Paragraphe 2 du protocole du 3 février 1830, sur l'indépendance grecque ; articles 3, 4, 20, 21, du traité général de paix et d'amitié, conclu à Paris le 30 mars 1856 ; article 2 du traité de Londres du 11 mai 1867, concernant l'indépendance et la neutralisation du Grand-Duché de Luxembourg ; article 3 du

Dans les traités de cette époque, on peut lire également des clauses relatives à la remise des archives et des documents afférents au territoire cédé (1) et l'obligation que l'Etat acquéreur assume de respecter les biens privés des membres de la famille régnante de l'Etat cédant situés sur les territoires cédés (2).

Pour ce qui est de la distinction entre les biens d'Etat et les autres autorités administratives ou personnes morales des territoires cédés, nous ne remonterons pas aux modifications des considérations de la période précédente : le respect du patrimoine des personnes morales étant subordonné à l'intérêt supérieur de l'Etat acquéreur (3).

La charge qui incombe à l'Etat acquéreur d'une partie de la dette publique de l'Etat cédant, afférente au territoire

traité de Vienne, du 3 octobre 1866 ; articles 2, 14, 28, 36, 45, 46, du traité de Berlin du 13 juillet 1878 ; article premier de la Convention entre la France et l'Allemagne, relative à leurs possessions de l'Afrique Equatoriale, conventions complémentaires de celles du 4 novembre 1911.

(1) Article 15 du traité de paix du 10 novembre 1859, signé à Zurich ; article 20 du traité de paix de Vienne (30 octobre 1864) ; article 18 du traité de paix de Vienne, du 3 octobre 1866, concernant l'annexion de la Vénétie à l'Italie ; article 3 du traité de paix franco-allemand de Francfort, complété par l'article 8 de la convention additionnelle au traité ; paragraphes 3 et 4 de l'article 8 du traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898.

(2) L'article 3 du traité de paix de Paris (2 février 1851), l'article 13 du traité de paix bulgare-turque, du 29 septembre 1913, et l'article 7 du traité de paix gréco-turque, du 14 novembre 1913, sont significatifs à cet égard.

(3) Voir : l'article 16 du traité de paix de Zurich (10 novembre 1859) ; l'article 7 de la convention franco-italienne de 1860, en vue de régler les diverses questions inhérentes à la réunion des territoires devenus français ; l'article 4 de la convention de Constantinople, du 24 mai 1881 ; la convention religieuse bulgare-turque, du 29 avril 1909 ; le traité de paix gréco-turc, du 14 novembre 1913 (art. 12). Voir, d'autre part : l'article 4 de la convention du 24 mai 1881, l'article 8, paragraphe 2, du traité hispano-américain, de 1898.

cédé, est mentionnée également dans la majorité des traités de cette période (1).

Les cas de l'Allemagne, en 1871, et de la Russie, en 1878, lorsque celles-ci n'ont pas répondu à cette obligation, n'ont pas atténué la règle générale car ces Etats, par des stipulations expresses, en ont suspendu l'application. Les Etats acquéreurs, d'après les traités de paix de 1913, ont bénéficié du même avantage, mais les traités de 1920 (Neuilly) et 1922 (Lausanne), ont réintroduit l'obligation d'assumer une partie de la dette publique concernant les sessions de territoires faites en 1913. Les Puissances centrales, en vertu du traité de paix du 7 mai 1918, ont repris sur ce chef les idées fondamentales du traité de paix de Francfort de 1871.

Mais la période qui s'écoule de 1830 à 1918 nous apporte, quant au problème dont nous nous occupons, des éléments nouveaux dont l'expression typique se trouve dans l'article 4 de la convention franco-italienne, signée à Paris le 23 août 1860 et dont la teneur est la suivante : « Le matériel, les meubles et effets mobiliers de toute nature, garnissant les immeubles affectés à des services publics dans la Savoie, arrondissement de Nice, et appartenant au Gouvernement sarde, sont devenus la propriété du Gouvernement français par le fait de l'annexion, etc. » Cette première phrase de l'article cité nous donne un éclaircissement, en ce qui concerne un problème qui est susceptible de se poser dans le domaine du droit international public et, si antérieurement à cette convention, on ne trouve aucune clause semblable, c'est que jusqu'alors les parties traitantes s'étaient

(1) Voir les articles : 13 du traité de Londres (15 novembre 1831), 7 et 8 du traité de Zurich (10 novembre 1859), 8 et 11 du traité de Vienne (30 novembre 1864), art. 6 du traité de Vienne du 3 octobre 1866, 9, 32 et 42 du traité de Berlin, et 10 de la convention du 24 mai 1881.

toujours considérées comme liées par le principe général de droit civil, l'article 51, qui déclare que tout ce qui s'unit et s'incorpore à la chose appartient au propriétaire.

L'article 14 du traité de paix de Vienne (30 octobre 1864) exprime une idée nouvelle sur un sujet qui jusqu'alors n'avait pas été abordé et pose la question de la restitution de la part de l'Etat vaincu des collections d'antiquités qui se rattachent à l'histoire du territoire cédé et qui ont été dispersées ; cependant cette obligation imposée par le vainqueur est liée étroitement à la question des biens meubles afférents aux immeubles publics des territoires cédés et elle fera l'objet de très amples explications dans les récents traités de paix.

Mais, antérieurement à ceux-ci il importe de signaler toutefois que la question fut tranchée par les Puissances centrales dans le traité de Bucarest (7 mai 1918), au profit des communautés ecclésiastiques et scolaires austro-hongroises situées sur le territoire de la Roumanie (art. 14 du traité juridique roumano-austro-hongrois).

Un autre fait nouveau est la transmission aux Etats acquéreurs des droits et obligations concernant les biens d'utilité publique des territoires cédés, constitués ou exploités par des sociétés concessionnaires, droits et obligations qui découlent des contrats conclus par la Puissance cédante pendant son régime. Ces Etats ont entendu se décharger à l'avenir, par des clauses spéciales, des charges afférentes à ces concessions : ce fait juridique a été exprimé pour la première fois dans l'article 15 du traité de Londres du 15 novembre 1831 : « Les ouvrages d'utilité publique ou particulière, tels que les canaux, routes ou autres de semblable nature, construits en tout ou en partie aux frais du Royaume-Uni des Pays-Bas, appartiendront avec les avantages et les charges qui y sont attachés au pays dans lequel ils sont situés. Il reste entendu

que les capitaux empruntés pour la construction de ces ouvrages et qui y sont spécialement affectés, seront compris dans les dites charges pour autant qu'ils ne sont pas encore remboursés et sans que les remboursements déjà effectués puissent donner lieu à liquidation. »

Cet article pose en somme deux questions : l'acquisition sans paiement des ouvrages d'utilité publique et les obligations d'Etat affectées aux biens du territoire cédé tombant à la charge de la Belgique. Il en résulte donc que la charge de la dette hypothéquée, stipulée dans les traités de l'époque précédente, est remplacée par une autre conception.

Cette même conception de l'article 15 précité, se trouve exprimée en d'autres termes dans les divers traités postérieurs (1).

Il importe de remarquer que les articles respectifs de 1859, de 1860 et de 1864 (2) employaient le verbe *succéder* et déclaraient que « le nouveau Gouvernement succède aux droits et obligations résultant des contrats stipulés par l'ancienne administration », alors que le traité de Berlin (1878) remplace le verbe *succéder* par le verbe *substituer* et l'article 13

(1) Voir : l'article 9 du traité de paix franco-autrichien du 10 novembre 1859, signé à Zurich ; l'article 5 de la convention du 23 août 1860, signée entre la France et la Sardaigne, pour régler diverses questions auxquelles a donné lieu la réunion des territoires devenus français ; l'article 17 du traité de paix du 30 octobre 1864, signé à Vienne ; art. 8 du traité de Vienne, du 3 octobre 1866 ; l'article 51 du traité de paix de Berlin (13 juillet 1878) ; l'article 13 de la convention additionnelle au traité de paix franco-allemand, du 10 mai 1871.

(2) Ici, nous remarquons un alinéa dont la disposition est sans précédent : « Il est entendu que toutes les obligations, résultant des contrats stipulés par le Gouvernement danois par rapport à la guerre et à l'exécution fédérale, ne sont pas comprises dans la précédente stipulation. » Cette réserve peut se lire dans les récents traités de paix, voir par exemple les alinéas 4 et 5 des articles 205 du traité de Saint-Germain-en-Laye, et 188 du traité de Trianon.

de la convention additionnelle (1871) par le verbe subroger ; mais ces trois verbes ont en réalité le même sens et la même portée juridique.

Les concessions de chemins de fer des territoires cédés avec toutes les conséquences qu'elles pouvaient entraîner ont tout spécialement attiré l'attention des représentants des parties contractantes ; aussi des dispositions spéciales sont-elles intervenues en cette matière (1).

La convention additionnelle au traité de paix du 10 mai 1871 nous offre un exemple unique où il est stipulé que le Gouvernement français usera de son droit de rachat de la concession donnée à la Compagnie des chemins de fer de l'Est et que le Gouvernement allemand sera subrogé à tous les droits que le gouvernement français aura acquis par le rachat des concessions (2) ; le Gouvernement allemand avait payé pour cette concession de droit de propriété la somme de 325 millions de francs, défalquée de l'indemnité de guerre stipulée dans l'article 7 du traité. L'Allemagne, par cette disposition imposée à la France, est entrée en possession d'un bien d'utilité publique avant le terme accordé par l'acte de concession.

La diligence des Etats cédants pour faire éteindre leurs rapports juridiques existant, à la date du transfert, quant aux biens publics des territoires cédés, prouve que la nouvelle souveraineté était libre de disposer à son gré des concessions.

(1) Traité de paix de Zurich, du 10 novembre 1859 ; articles 9 et 11 ; article 10 du traité de Vienne (3 octobre 1886) ; articles 10 et 38 du traité de paix de Berlin (13 juillet 1878). Les traités de paix signés à Constantinople le 29 septembre 1913, à Athènes le 14 novembre 1913 et à Belgrade le 14 mars 1914, entre la Turquie, d'une part, la Bulgarie, la Grèce et la Serbie, d'autre part.

(2) Pour connaître l'importance de ce rachat, on peut lire le *Cours d'Economie politique*, par H. Truchy, tome 1, pages 240 et suivantes.

L'insertion des clauses citées impose, au contraire, de les respecter. Le traité de paix conclu entre les Puissances centrales et la Roumanie à Bucarest le 7 mai 1918, déclare à l'article 12 que les biens d'Etat (statsvermogen) des territoires roumains cédés passent aux Etats acquéreurs francs et quittes de toutes indemnités et charges, mais en respectant les droits des particuliers. Cette clause dénote que les obligations nées de la puissance publique de l'Etat cédant peuvent rester à la charge de ce dernier, même après la cession du territoire ; l'acquéreur respectant seulement les droits réels des particuliers (1).

Déjà, pendant la première période, nous avons rencontré un fait juridique remarquable : celui de la cession d'un territoire par un Etat à un autre à titre onéreux. Par le traité conclu à Paris le 30 avril 1803, la République française cédait la Louisiane aux Etats-Unis d'Amérique qui s'engageaient à payer à l'Etat Français la somme de 60 millions de francs. Mais ce traité, dans son article 2, contient les dispositions suivantes : « Dans la concession faite dans l'article précédent sont comprises les îles adjacentes, dépendantes de la Louisiane, *les emplacements et places publiques, les terrains vacants, tous les bâtiments publics, fortifications, casernes et autres édifices qui ne sont la propriété d'aucun individu.* Les archives, papiers et documents, directement relatifs au domaine et à la souveraineté de la Louisiane et dépendances, seront laissés en possession des commissaires des Etats-Unis et il sera ensuite remis des expéditions en bonne forme aux magistrats et administrateurs locaux de ceux des dits papiers

(1) C. F. *Principes de droit international privé*, par A. Pillet, page 528, et l'article de M. Pierre Descamps, dans la *Revue générale du Droit international public*, tome XV, 1918, page 390, intitulé : « La définition des droits acquis ».

et documents qui leur seront nécessaires. » D'après le titre de la convention, conclue entre les mêmes parties contractantes, il s'agit du paiement du prix de cession de la Louisiane, tandis que l'article 2 du traité vise toutefois aussi la valeur des îles adjacentes et les biens d'Etat y existants.

Dans cette seconde période, un fait identique à celui de la Louisiane se produisit en 1860 (traité de Paris) lors de la cession à la France des communes de Menton et de Roquebrune : « S. A. S. le prince de Monaco renonce à perpétuité, tant pour lui que pour ses successeurs, en faveur de S. M. l'empereur des Français, à tous ses droits *directs* ou *indirects* sur les communes de Menton et de Roquebrune quels que soient *l'origine et la nature de ces droits*, sauf la réserve mentionnée dans l'article 3 ci-dessous. » (Art. 1). En vertu de cet article 3, le Prince se réserve le droit de propriété sur les biens dont il a été dépossédé en 1848 et situés dans ces deux communes. Cette renonciation se fit moyennant le versement d'une somme de 4 millions au prince de Monaco, somme payée en numéraire (art. 2).

Le style laconique de ce traité peut être interprété en ce sens que la somme acquise par le Prince de Monaco n'était autre que la valeur représentative d'une partie des biens appartenant en propre à ce prince sur le territoire des deux communes précitées, sans que l'on ait à tenir compte de la souveraineté qu'il exerçait sur eux, souveraineté à laquelle il avait renoncé.

Des précisions nombreuses résultant des traités de cette seconde période, en ce qui concerne le caractère onéreux de cessions territoriales, font ressortir que les sommes représentatives correspondent purement et simplement à la valeur des biens de l'Etat. L'île de Saint-Barthélemy fut réunie aux possessions coloniales françaises par le traité conclu à Paris le

10 août 1877 entre la France et la Suède. Dans l'article 6 du protocole du 31 octobre de la même année, en vue de régler cette cession, il est écrit que : « En échange des propriétés domaniales possédées par la couronne de Suède dans l'île de Saint-Barthélemy, le Gouvernement français versera au Gouvernement suédois une somme de 80.000 frs représentant l'évaluation desdites propriétés telle qu'elle a été fixée d'un commun accord. »

Il faut signaler aussi pour l'Europe des exemples analogues qui appuient fortement nos remarques.

Dans la Convention de Constantinople du 24 mai 1881, conséquence de l'article 24 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, il est du plus haut intérêt d'examiner l'article 9 dont la teneur est la suivante : « Une commission turco-hellénique sera chargée de régler dans le courant de deux années toutes les affaires concernant *les propriétés d'Etat*, ainsi que les questions relatives aux intérêts des particuliers qui pourraient s'y trouver engagées. Cette commission aura à statuer sur *l'indemnité que la Grèce devra payer à la Turquie pour les biens-fonds* qui seraient reconnus appartenir *bona fide* à l'Etat ottoman et lui donner un revenu annuel. »

Il est vraisemblable que ces dispositions qui ont été insérées dans la Convention n'ont vu le jour que par suite des prétentions turques, qui ont été prises en considération afin d'éviter de nouveaux conflits. Effectivement, au protocole général des négociations qui ont précédé la conclusion de la dite Convention de Constantinople, s'ajoute une première annexe des revendications ottomanes fixées en articles et présentées à la première conférence (1). Il existe entre ces

(1) M. de Clerq, *Recueil des traités de la France*, tome XIII^e, page 41.

prétentions et les articles de la Convention précitée une ressemblance tout à fait significative. Sans vouloir entrer dans tous les détails, on doit signaler l'article 16 de la revendication turque conçu de la façon suivante : « Une indemnité sera payée par le Gouvernement hellénique pour les édifices appartenant à l'Etat, tels casernes, écoles, corps de garde, prisons et résidences de l'autorité ainsi que pour les terrains et les bâtisses vacants appartenant également à l'Etat. »

Ces revendications ne furent pas insérées dans l'article 9 de la Convention et furent, probablement après des négociations, modifiées en grande partie ; le texte définitif de l'article accordait seulement à la Turquie le droit à l'indemnité pour les biens-fonds des territoires cédés à la Grèce, reconnus avoir appartenu *bona fide* à l'Etat ottoman et donnant un revenu annuel. Il est hors de doute que les propriétés publiques ou tous biens qui ne donnent pas de revenu annuel n'engendrent aucun droit à une indemnité.

L'article 9 de la convention du 24 mai 1881 nous rappelle par sa teneur les articles 12 § 2, 30 § 3 et 39 § 2 du traité de paix de Berlin, mais sur une autre base. En effet, il y est stipulé la clause suivante : « Une commission turco-bulgare (etc.) sera chargée de régler dans un délai de trois années toutes les affaires relatives au *mode d'aliénation, d'exploitation ou d'usage*, pour le compte de la Sublime-Porte, *des propriétés de l'Etat* et des fondations pieuses (Vakoufs) ainsi que les questions relatives aux intérêts des particuliers qui pourraient s'y trouver engagées. » Ces articles, certes, sont l'expression d'une situation juridique des Etats acquéreurs pire que celle de l'article 9 de la convention précitée ; mais dans notre étude, nous nous occupons seulement

de la position des propriétés d'Etat aliénées pour le compte de la Turquie.

L'article 5 de l'accord austro-turc du 26 février 1909 nous apporte un autre exemple plus précis : « Une décision arbitrale ayant constaté de plus, que d'après le code foncier ottoman, l'Etat ottoman possédait en Bosnie-Herzégovine *des biens immeubles de diverses natures*, le Gouvernement commun d'Autriche-Hongrie s'engage à payer à Constantinople, dans le délai des 15 jours qui suivront la ratification du présent protocole, au Gouvernement ottoman une somme de 2 millions et demi de livres turques en or comme contre-valeur de ces biens immeubles. »

Le Gouvernement bulgare s'engageait dans la convention avec la Turquie du 6-19 avril 1909 (art. 3, 4 et 5) à payer sur la réclamation de cette dernière, faite du chef des postes et télégraphes, la somme de 110.000 francs *pour timbres-poste, matériel, etc...* ; 180.307 francs pour les phares situés en Bulgarie et en Roumélie orientale et 459.039 piastres et demie *au sujet du service sanitaire*.

Dans l'article 3 de la déclaration russo-turque, au sujet de la dette turco-bulgare (8-21 décembre 1909) (1), nous voyons que « la somme de 5 millions et demi de livres turques, soit 125 millions de francs, revenant au Gouvernement impérial ottoman, représente pour 40 millions de francs la redevance de la Roumélie orientale, pour 40 autres millions *la valeur de 310 kilomètres de chemins de fer orientaux*, sis en Roumélie orientale et saisis par le Gouvernement bulgare, pour deux millions de francs *le coût* et les loyers arriérés de la ligne *Belova-Vakarel* et pour 43 millions de francs *la*

(1) *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, 2^e édition, par Karl Strupp, tome II, page 14.

contre-valeur des propriétés du domaine de l'Etat ottoman, sises en Roumélie orientale et en Bulgarie, etc... ».

De toutes les citations précédentes, il résulte que parfois les biens d'Etat n'entrent plus en la possession de l'Etat acquéreur sans que celui-ci ait à payer une contre-valeur correspondante à l'estimation qui en est faite. Nous sommes donc ici en présence d'un contrat à titre onéreux, mais il importe d'examiner si ce caractère à titre onéreux qui vaut pour les différents traités examinés précédemment, vaut aussi pour les territoires respectifs soumis à une nouvelle souveraineté qui s'est constituée en vertu d'un accord diplomatique sans qu'elle soit le résultat ou la prolongation d'une guerre.

A cet effet, l'examen de quelques traités s'impose et, en particulier, de ceux qui concernent l'indépendance bulgare de 1909, l'annexion austro-hongroise de la Bosnie-Herzégovine la même année, l'indépendance serbe et monténégrine ainsi que la rectification des frontières grecques en 1878 (1), la concession de la Louisiane ou même de l'île de Saint-Barthélemy, qui sont autant de preuves qui militent en faveur de notre observation.

Mais à cette première remarque, nous pouvons ajouter les suivantes : l'indemnité qui correspond à la valeur des propriétés d'Etat des territoires cédés remplace en quelque sorte le système qui imposerait à l'Etat acquéreur l'obligation de supporter une part de la dette publique afférente à ces territoires. Les conventions bulgaro-turque et austro-hongroise-turque, de l'année 1909, confirment cette observation. En effet, dans la convention russo-turque du 8 décembre 1909,

(1) La disposition de l'article 9 de la convention de 1881 n'a pu être annulée par le traité gréco-turc du 4 décembre 1897, car dans cette guerre, la Grèce n'eut pas la chance d'imposer sa volonté à son adversaire séculaire.

à propos de la dette turco-bulgare, l'article 3 déclare que le Gouvernement impérial ottoman « renonce en conséquence à ses droits découlant de l'article 9 du traité de Berlin au tribut bulgare, à la part contributive de la Bulgarie, à la dette publique de l'empire, ainsi qu'à ses droits aux arriérés de la redevance de la Roumélie orientale telle qu'elle est fixée par le règlement organique et ses annexes ». De même, dans la convention austro-turque de 1909, il n'y a aucune clause concernant la dette publique ottomane afférente à la Bosnie-Herzégovine. Le traité de paix italo-turc (15 octobre 1912) qui, par la teneur de l'annexe 4, rappelle celle de la convention austro-turque de 1909, remplace le paiement des biens d'Etat mis à la charge de l'Empire austro-hongrois par l'obligation pour le Gouvernement italien de verser annuellement à la caisse de la dette publique ottomane une somme correspondant à la participation des provinces annexées à l'Italie. Et, il s'établit une sorte de novation de l'obligation consacrée par le principe suivant lequel l'Etat acquéreur devra assumer une partie des dettes publiques qui pèsent sur le territoire cédé en sa faveur : c'est à l'Etat acquéreur qu'il incombe de payer à l'Etat cédant une somme correspondant à la valeur des biens situés sur les territoires qu'il acquiert (1).

(1) En ce qui concerne la situation des Etats intéressés dans le traité de Berlin cité plus haut, situation liée au problème des biens d'Etat et aggravée par la charge d'assumer aussi une partie de la dette publique ottomane, il serait difficile d'en tirer une conclusion comme exception à notre remarque. Des écrivains, qui se sont occupés de la question de la dette publique ottomane, après le Congrès de Berlin, laissent comprendre que cette question n'était pas tranchée jusqu'en 1908 et ils ne font pas attention à l'application des articles 12, alinéa 2, ; 30, alinéa 3 ; 39, alinéa 2. (C. F. Andreades. Les obligations financières envers les dettes publiques ottomanes des provinces détachées de l'Empire turc, d'après le traité de Berlin, dans *R. G. D. I. P.*, tome XV, 1908, page 585.)

En ce qui concerne la détermination des biens d'Etat des territoires cédés dont la valeur a été payée par les Etats cessionnaires d'après les traités cités, nous avons rencontré quelques variations. Dans le traité de 1803, la détermination consiste en l'énumération des biens, tandis que dans celui qui concerne l'île de Saint-Barthélémy, elle est exprimée ainsi : « Des propriétés domaniales possédées par la couronne de Suède ». Dans le traité de Berlin, on parle des propriétés d'Etat sans fixer s'il s'agit du domaine public ou privé. Dans la convention de 1881, la détermination est parfaite, ainsi que dans la convention turco-bulgare de 1909. Au contraire, dans la convention austro-turque on dit : des biens immeubles de diverses natures. La majorité des exemples cités contiennent la détermination du prix. Si le prix ou l'objet de la vente n'a pas été déterminé, cette mission a été laissée à une commission mixte, composée des membres des parties intéressées.

Dans tous les cas précités de l'histoire des traités de droit international, on a admis que le domaine d'Etat du territoire cédé entre en possession de la nouvelle souveraineté. Signalons toutefois, vers la fin de la période que nous examinons, un fait choquant en contradiction évidente avec ce principe sur le droit de propriété de l'Etat. Il s'agit de l'article 13, paragraphe 2, du traité de paix turco-bulgare (29 septembre 1913), qui dispose que l'Etat acquéreur est obligé de respecter, au bénéfice de l'Etat cédant, le droit de propriété qui appartient à ce dernier sur les biens de son domaine privé situés sur le territoire qui fait l'objet de la cession ; exception tout à fait considérable puisqu'en général, les biens du domaine privé ne sont pas respectés par l'Etat acquéreur (1).

(1) C. F. Par le protocole n° 2 du traité de paix gréco-turc, du 14 novembre 1913, le Gouvernement grec s'opposa à ce que ladite revendication turque soit insérée dans le traité, et la question fut soumise au Tribunal d'arbitrage de La Haye.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Les dispositions des récents traités relatifs aux problèmes de biens d'Etat

La grande guerre de 1914-1918 est sans précédent dans l'histoire de l'Humanité, car elle fut, à proprement parler, une guerre mondiale qui se produisit tant sur le continent européen que sur les territoires situés hors de ce continent, tels que les colonies qui se trouvèrent contribuer, plus ou moins directement, par leur activité industrielle et leur commerce, au conflit engagé.

Une fois la paix établie, outre les questions militaires de réparations, économiques et financières, le résultat politique fut, dans l'ensemble, la transformation complète de la charte de l'Europe qui, ainsi que dans la période précédente, eut pour base le principe des nationalités et celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais le premier principe n'a pas été inséré dans les traités de paix de 1919 et de 1920, et on doit le lire dans la déclaration écrite par ceux qui ont été les auteurs juridiques de ces importants accords diplomatiques ; citons en passant, en dehors de la déclaration du programme de paix mondiale ou les quatorze points du Président Wilson, le volume « La Paix » de M. André Tardieu, ou « Ce qui se passa réellement en 1918-19 », histoire de la Conférence de la paix par les délégués américains,

qui donne les points essentiels concernant la fixation des nouvelles frontières. Par contre, on trouve dans les récents traités de paix des dispositions basées sur le principe du droit des peuples à disposer de leur sort lorsque les nouvelles limites politiques n'ont pas été fixées dès le début (C. F. chapitre 3 de l'Annexe sur le bassin de la Sarre, art. 88 du traité de Versailles).

Nous n'étudierons les traités de paix de 1919 et de 1920 que sur les points qui touchent l'objet de cette étude, car une analyse complète de ces traités, qui ont la valeur de codes de droit international, n'est pas possible à l'heure actuelle, étant donné qu'ils n'ont pas encore été tous exécutés et qu'afin de les mieux juger, il importe avant tout qu'un certain temps se soit écoulé. Ce n'est que la génération future qui pourra, dans le calme nécessaire à ces travaux, juger de la portée internationale et humaine des dispositions contenues dans les traités précités.

Nous envisagerons dans cette période la condition juridique des biens d'Etat des territoires cédés telle qu'elle a été résolue par les traités de la dernière étape, celle qui découle directement de la guerre. En ce qui concerne la cession de territoires, la formule déjà rencontrée auparavant : « Renoncer en faveur de à tous droits et titres sur le territoire... » se trouve encore et presque littéralement dans les récents traités envisagés (1). Cette formule a une portée plus considérable à l'heure présente qu'au XIX^e siècle, car elle est utilisée non seulement pour les cessions de territoires en

(1) Voir les articles : 33, 34, 83, 87, 99, 100, 118, 119, 141, 156, du traité de Versailles ; 36, 47, 54, 59, 91, 95, 96, 110, du traité de Saint-Germain-en-Laye ; 36, 42, 45, 49, 53, 75, 79, 89, 94, du traité de Trianon ; 37, 42, 48, du traité de Neuilly-sur-Seine ; 84, 90, 98, 101, 116, du traité de Sèvres ; 15, 16, 17, du traité de Lausanne (1922-1923).

Europe, mais aussi pour ceux qui sont situés en dehors de ce continent. L'article 118 du traité de paix de Versailles déclare que : « Hors de ses limites en Europe, telles qu'elles sont fixées par le présent traité, l'Allemagne renonce à tous droits, titres et privilèges ayant pu, à quelque titre que ce soit, lui appartenir vis-à-vis des Puissances alliées ou associées ». La formule employée ici, qui vise la renonciation de l'Allemagne ou de ses Alliés en Europe, est complétée par la notion « privilèges », qui consiste en droits spéciaux dans les territoires qui ne leur appartenaient pas.

La cession de l'Alsace-Lorraine à la France, réglementée et prévue dans la partie 3, section 5, du traité de Versailles, est conçue sous un mode nouveau et on y trouve une base juridique jusqu'alors inconnue : « Les hautes Parties contractantes ayant reconnu l'obligation morale de réparer le tort fait par l'Allemagne en 1871, tant au droit de la France qu'à la volonté des populations d'Alsace et de Lorraine séparées de leur patrie, malgré la protestation solennelle de leurs représentants à l'assemblée de Bordeaux. »

Sont d'accord pour les articles suivants :

« ART. 51. — Les territoires cédés à l'Allemagne, en vertu des préliminaires de paix signés à Versailles le 28 février 1871 et du traité de Francfort du 10 mai 1871, sont réintégrés dans la souveraineté française, à dater de l'armistice du 11 novembre 1918. »

« Les dispositions des traités, portant délimitation de la frontière avant 1871, seront remises en vigueur. »

On peut donc se rendre compte que le point de vue français, en 1919, a été la réintégration de l'Alsace et de la Lorraine, réintégration qui fut consacrée par le traité de Versailles.

La formule juridique précitée, en tenant compte de l'évo-

lution qu'elle a subie, n'en concrétise pas moins dans les différents traités où elle est employée, la cession de territoires ainsi que celle des biens publics y existant et la renonciation aux droits nés de la souveraineté d'un Etat ; en échange de cette cession de territoires, l'Etat acquéreur assumait presque toujours la charge d'une partie de la dette publique de l'Etat cédant, ce qui en soi était équitable.

Dans la seconde période que nous avons envisagée, les Etats cessionnaires ont commencé à prendre sur eux les obligations afférentes à une partie des biens d'utilité publique ou même à s'engager à payer dans certaines circonstances spéciales, une indemnité comme contre-valeur des propriétés de l'Etat cédant, remplaçant l'obligation de la quote-part de la dette publique. Or, dans les récents traités de paix, la question juridique des biens d'Etat n'a pas été consacrée seulement par la formule des traités de paix précédents, mais elle a été complétée et affirmée par une disposition *ad hoc* contenue dans des articles spéciaux et dans divers articles dispersés çà et là.

Dans le traité de paix de Versailles, la formule de l'article 256 qui établit la base juridique, d'après laquelle les biens d'Etat entrent dans la nouvelle souveraineté, est conçue de la façon suivante : « Les puissances cessionnaires des territoires allemands acquerront tous biens et propriétés appartenant à l'empire ou aux Etats allemands situés dans ces territoires. La valeur de ces acquisitions sera fixée par la Commission des Réparations et payée par l'Etat cessionnaire à la Commission des Réparations pour être portée au crédit du Gouvernement allemand à valoir sur les sommes dues à titre de réparations. »

« Au sens du présent article, les biens et propriétés de l'Empire et des Etats allemands seront considérés comme

comprenant toutes les propriétés de la Couronne, de l'Empire, des Etats allemands et les biens privés de l'ex-empereur d'Allemagne et des autres personnes royales.

« En raison des conditions dans lesquelles l'Alsace-Lorraine a été cédée à l'Allemagne en 1871, la France sera exempte en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine de tout paiement ou imputation au crédit de l'Allemagne pour la valeur des biens et propriétés appartenant à l'empire ou aux états allemands et situés en Alsace-Lorraine, et visés au présent article.

« La Belgique sera également exemptée de tout paiement ou imputation au crédit de l'Allemagne pour la valeur des biens ou propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands et situés sur les territoires acquis par la Belgique en vertu du présent traité. »

Cet article fait partie des clauses financières (partie 9) du traité et, par sa teneur même, il semble bien que ce soit là une disposition générale sur le problème de la condition juridique des biens et propriétés d'Etat situés sur les territoires cédés. En fait, la réalité est tout autre. Dans la partie 3 : « clauses politiques et européennes », les articles 39 et 56, intéressant la Belgique et la France, se réfèrent à l'article 256, et l'article 6 contient un alinéa qui apporte certaines précisions que l'article 256 avait négligées : « Cette disposition vise tous les biens, meubles ou immeubles du domaine public ou privé, ensemble des droits de toute nature qui appartenaient à l'empire ou aux Etats allemands ou à leur circonscription administrative. »

La section 5, concernant l'Alsace-Lorraine et visant les différentes catégories, nous rappelle dans sa teneur les dispositions générales déjà rencontrées dans les périodes précédentes. L'article 52 vise les archives et documents des

territoires cédés, les articles 66 et 67 les voies ferrées d'Alsace-Lorraine, et enfin l'article 59 les droits des reliquats d'impôts non recouvrés par l'Allemagne, à la date de l'armistice du 11 novembre 1918.

L'article 92 de la section 8, sur la Pologne, déclare dans l'alinéa 3 : « En fixant en exécution de l'article 256 du présent traité la valeur des biens ou propriétés de l'empire ou des états allemands passant à la Pologne, en même temps que les territoires qui lui sont transférés, la Commission des Réparations devra exclure de cette évaluation les bâtiments, forêts et autres propriétés d'Etat qui appartenaient à l'ancien royaume de Pologne, ceux-ci seront acquis à la Pologne francs et quitte de toute charge. »

L'article 107 de la section 11, sur la ville libre de Dantzig, est le suivant : « Tous les biens appartenant à l'empire ou à des Etats allemands et situés sur le territoire de la ville libre de Dantzig seront transférés aux principales puissances alliées et associées pour être rétrocédées par elles à la ville libre ou à l'Etat polonais selon ce qu'elles jugeront équitable de décider. » Cette disposition présente un caractère tout à fait spécial, car les biens de l'Etat cédant, y est-il dit, passeront au véritable propriétaire par l'intermédiaire des principales puissances alliées ou associées, qui détermineront elles-mêmes les conditions, c'est-à-dire soit celles du paragraphe 1^{er} ou celles des exceptions de l'article 256 du traité de paix de Versailles.

L'article 45 de la même partie 3 du traité de paix dans la section 4, qui prévoit les clauses sur le bassin de la Sarre, vise un cas différent de celui des cas précités, car il s'agit, en effet, d'une cession de biens d'Etat, biens qui ne se trouvent pas sur un territoire cédé ; le bassin étant confié

à une commission représentant la Société des Nations (Cf., § 16 de l'annexe de la section 4).

La base juridique de la cession des biens d'Etat est la suivante : la France ayant vu détruire ses mines de charbon dans le Nord devait, en compensation de cette perte considérable, acquérir la propriété de mines de charbon, situées dans le bassin de la Sarre, conformément à l'article 48, et il était équitable que cette propriété fût entière et absolue, franche et quitte de toutes dettes et charges avec le droit exclusif d'exploitation ; le chapitre premier de l'annexe développe le droit de l'Etat français acquis conformément aux dispositions de l'article 45. (1).

La valeur des propriétés ainsi cédées à la France sera déterminée par la Commission des réparations et portée au crédit de l'Allemagne dans le compte des réparations et, de plus, celle-ci indemniserà les propriétaires ou les intéressés quels qu'ils soient (§ 5). On ne peut pas ne pas signaler ici que la France a adopté le même système de paiement que l'Allemagne en 1871, dans l'article additionnel du traité de Francfort ; mais le régime du bassin de la Sarre n'est que provisoire, car l'expiration du délai doit se produire dans la quinzième année à dater de la mise en vigueur du traité de paix de Versailles. Après quoi, nous pourrons lire, dans les chapitres III de ladite section 4, les solutions qui seront

(1) Le droit de propriété entier et absolu de l'Etat français s'appliquera non seulement aux mines exploitées ou non, mais aussi à tous les gisements de houille du Bassin de la Sarre, libres et non encore concédés, ainsi qu'à ceux déjà concédés, quels qu'en soient les propriétaires, sans distinguer s'ils appartiennent à l'Etat prussien, bavarois ou à d'autres Etats ou collectivités, sociétés ou particuliers, exploités ou non, ou si un droit d'exploitation distinct des propriétaires de la surface a été ou non reconnu (§ 2). Le dit droit acquis par la France s'appliquera à toutes les dépendances de mines de la région. Le paragraphe 3 nous explique le sens juridique de la notion « dépendances ».

prises par la Société des Nations lorsque la population du territoire du bassin de la Sarre aura fait connaître sa volonté sur le régime politique qu'elle veut adopter.

Dans la partie 4 du traité intitulée : « Droits et intérêts allemands hors de l'Allemagne », l'article 120 nous renvoie aux dispositions de l'article 257 qui établit un principe sur les droits mobiliers et immobiliers allemands dans ces territoires ; la teneur de cet article est la suivante : « Dans le cas des anciens territoires allemands, y compris les colonies, protectorats et dépendances, administrés par mandataires d'après l'article 22 de la partie 1 (Société des Nations) du présent traité, ni le territoire ni la puissance mandataire ne supporteront aucune part du service de la dette de l'empire, ni des Etats allemands. Tous les biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands, et situés sur ces territoires, seront transférés en même temps que les territoires à la puissance mandataire prise en cette qualité et aucun paiement ne sera effectué, ni aucune somme portée au crédit de ces gouvernements du fait de ce transfert.

« Au sens du présent article, les biens ou propriétés de l'Empire ou des Etats allemands seront considérés comme comprenant toutes les propriétés de la couronne, de l'Empire, des états, et les biens privés de l'ex-empereur d'Allemagne et des autres personnes royales. »

Dans cet article, le point intéressant est le paragraphe 2 et on doit remarquer que le régime de principe, établi par l'article 257, correspond aux exceptions de l'article 256 et qu'en conséquence les biens et les propriétés d'Etat entrent en la possession de la Puissance mandataire, sans que celle-ci se voie imposer aucune obligation de paiement.

Mais la partie 4 du traité contient des dispositions qui visent l'objet de notre étude et sortent de la compétence de

l'article 257, ce sont les articles 130 sur la Chine, 136 sur le Siam, 144 pour le Maroc, 153 pour l'Egypte, 156 et 157 pour le Japon ; tous ces Etats ont bel et bien acquis les propriétés et biens mentionnés dans les articles respectifs sans avoir à effectuer aucun paiement. Les formules consacrées à cet effet déclarent que la cession s'opère *sans aucune indemnité*... ou franc et quitte de toute charge.

Avant d'examiner en détail le traité de paix de Versailles sur ce chef, il importe de rechercher quels sont, dans les autres traités, les différents articles dont les dispositions sont similaires à l'article 256 ; on ne pourra trouver de disposition pareille à celle de l'article 257 dans les autres traités de paix, car les intérêts hors d'Europe des autres Etats, avec lesquels les Puissances alliées et associées ont conclu la paix en 1919 et en 1920, se sont trouvés réduits ou inexistantes (1).

Dans les traités de paix séparés avec l'Autriche et la Hongrie, derniers représentants de l'empire austro-hongrois, démembré en 1918 par une révolution des nationalités subjuguées, les articles 208 du traité de Saint-Germain, et 191 du traité de Trianon, correspondent en général à l'article 256 du traité de paix de Versailles, car ils contiennent des clauses identiques ; il suffit, pour s'en rendre compte, de reproduire l'article 208 du traité de Saint-Germain et d'insérer entre parenthèses les termes différents de l'article 191 du traité de Trianon :

(1) On rencontre cependant, dans la Partie IV, concernant les intérêts hors d'Europe, des traités de Saint-Germain et de Trianon, les articles 99-Saint-Germain (83-Trianon), 108-Saint-Germain (92-Trianon) et 115-Saint-Germain (99-Trianon), pour les biens et les propriétés d'Etat situés sur des territoires où l'ancienne Monarchie austro-hongroise avait acquis des droits, titres ou privilèges avant la grande guerre et qui lui appartenaient, le même principe consacré dans la Partie respective du traité de Versailles. Les biens et les propriétés, considérés dans les deux traités de paix comme propriétés de ladite Monarchie passent au Maroc, à l'Egypte, au Siam, à la Chine, sans aucune indemnité.

I. — « Les états auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, acquerront tous biens et propriétés appartenant au gouvernement autrichien (hongrois), anciens ou actuels, et situés sur leurs territoires respectifs.

II. — Au sens du présent article, les biens et propriétés du gouvernement autrichien (hongrois), anciens ou actuels, seront considérés comme comprenant les biens appartenant à l'ancien empire d'Autriche (de l'ancien royaume de Hongrie), et les intérêts de cet empire (ce royaume), dans les biens qui appartenaient en commun (indivis appartenant) à la monarchie austro-hongroise, ainsi que toutes les propriétés de la couronne et que tous les biens privés de l'ancienne famille souveraine de l'Autriche-Hongrie.

III. — Ces Etats (les Etats ci-dessus mentionnés) ne pourront toutefois élever aucune prétention sur les biens et propriétés du gouvernement ancien ou actuel de l'Autriche (de la Hongrie), situés en dehors de leurs territoires respectifs.

IV. — La valeur des biens et propriétés acquis par les différents Etats, l'Autriche (la Hongrie) exceptée, sera fixée par la Commission des réparations pour être portée au débit de l'Etat acquéreur et au crédit de l'Autriche (la Hongrie) à valoir sur les sommes dues au titre des réparations. La Commission des réparations devra également déduire de la valeur des propriétés publiques ainsi acquises, une somme proportionnée à la contribution en espèces en terre ou en matériel, fournie directement à l'occasion de ces propriétés par des provinces ou autres autorités locales autonomes.

V. — Dans le cas d'un Etat acquéreur, conformément au présent article, et sans qu'il soit porté atteinte aux dispositions de l'article 203 (186), concernant la dette gagée, il sera déduit (ou sera déduite) de la valeur (de la somme), portée au crédit de l'Autriche (de la Hongrie), et au débit dudit Etat d'après l'alinéa précédent (de l'Etat acquéreur), la part de la dette non gagée de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), laissée à la charge dudit Etat acquéreur en vertu dudit article 203 (186) et correspondant dans l'opinion de la Commission des réparations (ici dans l'article 191, Trianon, il y a une inversion des mots de l'article 208 Saint-Germain, sans aucune importance), à des dépenses faites sur les biens et propriétés acquises. La valeur à déduire sera fixée par la Commission des réparations, d'après tels principes qu'elle jugera équitables.

VI. — Parmi les biens et propriétés du gouvernement autrichien (hongrois), ancien ou actuel, il faut comprendre une part des biens immobiliers de toutes natures en Bosnie-Herzégovine, pour lesquels le gouvernement de l'ancienne Monarchie austro-hongroise a, en vertu de l'article 5 de la convention du 26 février 1909, à payer 2.500.000 livres turques au gouvernement ottoman. Cette part sera proportionnelle à la contribution supportée par l'ancien empire d'Autriche (royaume de Hongrie), dans ledit paiement et la valeur estimée par la Commission des réparations et sera portée au crédit de l'Autriche (de la Hongrie), au titre des réparations.

VII. — Par exception aux dispositions ci-dessus, seront transférés sans paiement :

1° Les biens et propriétés de province, communes et autres institutions locales autonomes de l'ancienne Monar-

chie austro-hongroise, ainsi que les biens et propriétés en Bosnie-Herzégovine, qui n'appartenaient pas à l'ancienne Monarchie austro-hongroise ;

2° Les écoles et hôpitaux, propriétés de l'ancienne Monarchie austro-hongroise ;

3° Les forêts qui appartenaient à l'ancien royaume de Pologne (cette exception n'existe pas dans l'alinéa respectif de l'article 191 du traité de Trianon).

VIII. — En outre et après autorisation de la Commission des réparations, les Etats visés à l'alinéa premier et auquel les territoires ont été transférés pourront acquérir sans paiement tous les immeubles ou autres biens, situés sur les territoires respectifs et ayant précédemment (qui ont précédemment) appartenu aux royaumes de Bohême, de Pologne (cet Etat n'est pas mentionné dans l'alinéa de l'article 191 du traité de Trianon), de Croatie-Slavonie, de Dalmatie, à la Bosnie-Herzégovine ou aux républiques de Raguse, de Venise, ou aux principautés épiscopales de Trente et de Bressanone et dont la principale valeur consiste dans les souvenirs historiques qui s'y rattachent. »

Afin de comprendre quelle valeur présentent ces dispositions, il importe de faire un parallèle entre elles et l'article 256 du traité de Versailles ou l'article 142 du traité de Neuilly, pour constater quelles sont les différences ou les ressemblances qui peuvent être établies.

Les idées essentielles du premier paragraphe des articles 208 du traité de Saint-Germain, et 191 du traité de Trianon correspondent à celles de la première phrase du premier paragraphe de l'article 256 du traité de paix de Versailles ; mais ces idées ne sont que la répétition de celles qui se trouvent exprimées ou consacrées dans la formule juridique

précitée des articles de la Partie III desdits traités de paix sur : « les clauses politiques européennes ».

Les termes du deuxième paragraphe des articles que nous avons reproduits sont identiques et présentent la même importance, car ils font apparaître le principe rencontré naguère dans l'article 19 du traité de paix de Campo-Formio.

Le premier alinéa des articles 208 du traité de Saint-Germain et 191 du traité de Trianon est complété par l'alinéa 3, qui n'a aucun correspondant dans l'article 256 du traité de Versailles et sert à éviter toute interprétation défavorable à l'Autriche et à la Hongrie. Tous biens qui se trouvent sur le territoire des Etats acquéreurs passent au débit de ces derniers et au crédit respectivement de l'Autriche et de la Hongrie. L'actif de l'ancien Empire, situé en Autriche et en Hongrie actuelles, est l'objet d'une dévolution semblable à celle qu'ont les successeurs de droit commun.

Les clauses de la première phrase du paragraphe 4 des articles précités se rencontrent aussi dans l'article 256 du traité de Versailles, à la dernière phrase du premier paragraphe.

Le paragraphe 5 n'a aucun correspondant dans l'article 256, mais le paragraphe 3 de l'article 255 du traité de Versailles peut y être assimilé, bien qu'il ne renferme pas les précisions prévues dans le précédent. Le but que l'on se proposait était d'éviter de faire un double emploi des mêmes sommes relatives aux biens et propriétés d'Etat, dont la valeur aurait été versée à un compte, et les dettes gagées et les dépenses résultant de la dette non gagée à un autre compte. Les Etats acquéreurs ont assumé la charge d'une part de la dette publique de l'ancien Empire (1). Mais on

(1) Voir à ce sujet les articles : 254-Versailles, 203-Saint-Ger-

opèrera une déduction de la somme représentant la quote-part de la dette gagée de chaque Etat acquéreur de la valeur des biens et propriétés d'Etat acquis (Cf. § 2 de l'art. 203-Saint-Germain et 186-Trianon) (1). En outre, les articles 208-Saint-Germain et 188-Trianon, § 5, déclarent défalquer de la dette non gagée mise à la charge de chaque Etat acquéreur, les sommes dues en raison des dépenses faites sur les biens et propriétés acquises. Or, c'est là une opération financière extrêmement délicate, car il n'est pas toujours facile de prouver la destination qui a été donnée aux emprunts non gagés d'un grand empire démembré.

La disposition du paragraphe 7, alinéas 2 et 3, des articles 208 et 191 ne peut être rapprochée que de celle de l'article 92, paragraphe 3, du traité de Versailles. L'exception du paragraphe 7 (1^o) est en concordance avec les principes des droits patrimoniaux que peuvent avoir les personnes morales ; mais, pour certaines de ces personnes, il est curieux de constater que dans les traités antérieurs, les Etats acquéreurs n'ont point voulu appliquer le principe ou même y faire allusion pour pouvoir mieux s'emparer de leurs propriétés. Cette exception énoncée n'existe pas dans l'article 256 du traité de Versailles où la disposition, qui se trouve à la dernière phrase du paragraphe 4 des articles 208 et 191, fait également défaut. Ici, on a fait une distinction plus stricte encore, car on a compris dans la déduction des valeurs des propriétés publiques la contribution des personnes morales, visées dans le paragraphe 7, contributions consis-

main et 106-Trianon. La France est le seul Etat exempté de cette charge car, en 1871, l'Allemagne avait procédé de la même manière.

(1) Cette disposition ne se rencontre pas dans l'article 254 du traité de Versailles, mais elle peut résulter de l'article 255, al. 3. Voir aussi les articles 134 et 141 du traité de Neuilly.

tant en espèces, en terres ou en matériel fournis directement pour les besoins desdites propriétés.

L'alinéa 8 des articles 208-Saint-Germain et 191-Trianon, qui se réfère aux biens « dont la principale valeur consiste en souvenirs historiques qui s'y rattachent », est en contradiction avec la Section 2, Partie VIII, du traité de paix de Versailles et des autres traités, qui stipulent purement et simplement l'acquisition de ces mêmes biens, sans toucher à la question du paiement, alors que l'alinéa 8 précité soumet à la Commission des réparations l'évaluation de ces dits biens, soumis et subordonnés à une appréciation de la part de la Commission (1).

Les articles 93-Saint-Germain et 77-Trianon, qui sont compris dans les dispositions générales de la Section 8 (partie 3), des traités respectifs, obligent les deux Etats (Autriche et Hongrie), à remettre aux gouvernements alliés et associés intéressés les archives, registres, plans, titres et documents de toute nature appartenant aux administrations civiles, militaires, financières, judiciaires et autres des territoires cédés. Ces articles n'ont pas de correspondants dans les autres traités comme disposition générale. En l'espèce, la Commission des réparations se trouve jouer en quelque sorte le rôle d'arbitre et d'appréciateur sur le point de savoir si on doit mettre au débit de l'Etat acquéreur la somme représentative de ces biens, car ce rôle est confirmé et établi par les articles 192-Saint-Germain et 177-Trianon.

Si maintenant nous passons à l'examen des autres traités

(1) Dans le même paragraphe 8, l'énumération des provinces qui faisaient partie de l'ancien empire n'est pas complète. Est-ce à dessein que l'on a évité de mentionner toutes les régions qui pouvaient bénéficier de la disposition de ce paragraphe ou est-ce un oubli involontaire, nous ne pouvons nous prononcer sur ce point.

de cette même époque, celui qui a été signé à Neuilly le 29 novembre 1919, dans son article 142, nous rappelle par sa teneur les paragraphes 1 et 2 de l'article 256 du traité de Versailles et, dans l'espèce, la valeur des biens et propriétés passera au crédit de la Bulgarie et de la Turquie s'il s'agit de biens et propriétés cédés à la Bulgarie par le traité de paix de Constantinople (1913) (1).

Au traité de paix, signé à Sèvres le 10 août 1920, entre les Puissances alliées et associées et la Turquie, nous trouvons la même disposition que dans les traités antérieurs à la guerre, en ce qui concerne le problème de la condition juridique des biens d'Etat. L'article 240 de ce traité dit en effet : « Les Etats en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie acquerront gratuitement tous biens et propriétés, situés dans ce territoire et enregistrés au nom de l'Empire Ottoman ou de la liste civile ».

Les Conférences de Lausanne de 1922 et de 1923, provoquées à la suite de la guerre gréco-turque de 1921, ont modifié pour ainsi dire la majorité des dispositions du traité de Sèvres ; toutefois, la clause de l'article 240 est restée intacte et a été transférée à l'article 60, dont bénéficient tous les acquéreurs, à l'exception de la Grèce. Le paragraphe 3 de cet article nous dit que : « Le litige surgi entre le gouvernement hellénique et le turc, relativement aux biens et propriétés passés de la liste civile à l'Etat et situés sur le territoire de l'ancien empire ottoman, transférés à la Grèce, soit à la suite des guerres balkaniques, soit *postérieurement*, sera soumis, selon un compromis à conclure à un tribunal

(1) Pour la question de la dette publique, voir les articles 134 et 141 du traité de Neuilly.

arbitral à La Haye, conformément au protocole général n° 2 attaché au traité d'Athènes du 1-14 novembre 1913 (1). »

Nous avons cité au chapitre précédent (2) ledit protocole n° 2 du traité de paix d'Athènes qui, par le paragraphe 3 de l'article 60 des actes signés à Lausanne, englobe aussi les biens et les propriétés des territoires cédés par la Turquie à la Grèce postérieurement aux guerres balkaniques. Et, il est possible que la revendication turque soit prise en considération et qu'on lui accorde une indemnité pécuniaire comme contre-valeur des biens et des propriétés du *domaine privé* d'Etat qui lui ont appartenu.

M. Fauchille, dans son *Traité de droit international public* (3), mentionne que dans le traité de paix du 14 octobre 1920, entre la Finlande et la Russie des Soviets (article 12), dans le traité de paix du 11 août 1920, entre la Russie des Soviets et la Lettonie (art. 10 et suivants), dans celui du 12 juillet 1920 entre la Russie et la Lithuanie (art. 8, 9 et suivants), et dans le traité de Riga, du 12 octobre 1920, entre la Russie et la Pologne (art. 10), la base juridique de l'entrée en possession des biens et propriétés d'Etat des territoires cédés n'est autre que celle qui a été admise dans le passé, c'est-à-dire sans indemnité.

Si la clause des articles 256, paragraphe 1, du traité de Versailles, 208 du traité de Saint-Germain, 191 du traité de Trianon et 142 du traité de Neuilly, est une charge qui doit être supportée par certaines des Puissances alliées ou associées et constitue une dérogation à la règle générale admise et consacrée par les traités d'avant et d'après la guerre de

(1) Pour la dette publique, voir les art. 46 et suiv. des Conférences de Lausanne.

(2) *Infra*, page 40.

(3) Tome I, Première Partie, page 364.

1914-1918, est-il possible d'en trouver une explication ou une justification valable ?

Les Etats, visés par l'article 256 du traité de Versailles, peuvent être répartis en deux grandes catégories ; d'un côté, ceux qui ont pris part directement à la guerre : la France et la Belgique et, de l'autre côté, les Etats qui ont vu le jour par suite de la guerre et n'ont, en conséquence, pas pris une part directe à celle-ci, telles que la Tchéco-Slovaquie et la Pologne.

Si la France et la Belgique ont été exemptées de la charge imposée dans l'article 256 du traité de Versailles, ce fait n'est pas en contradiction avec le principe qui découle de tous les traités de paix, ni avec le droit du vainqueur. En ce qui concerne les Etats nés du traité de paix de Versailles, conformément au principe des nationalités, l'article 256 s'explique pour eux par ce fait que ces Etats n'ont fait aucun sacrifice pendant la guerre en sorte que, vis-à-vis d'eux, le vaincu devait être traité avec bienveillance, sinon avec générosité. La Partie VIII du traité de paix intitulée : « Les réparations », n'a pas été à même de trouver le responsable vis-à-vis de ces Etats, car ces derniers n'ont subi ni pertes, ni dommages mentionnés pour les Puissances alliées ou associées. L'obligation imposée par l'article 256 n'est pas en discordance avec la remarque faite plus haut, concernant le paiement des biens d'Etat, lorsque la souveraineté de quelques Etats est passée sur un territoire ou si des peuples sont devenus indépendants par voie diplomatique et non par suite d'une guerre avec toutes les pertes qui en découlent.

Toutefois, il importe de remarquer que la Pologne échappe, dans une certaine mesure, aux dispositions prévues pour cette deuxième catégorie d'Etats ; peut-être faut-il voir

là une faveur due à la situation géographique exceptionnelle de ce pays.

Mais, dans les trois autres articles : 208-Saint-Germain, 191-Trianon et 142-Neuilly, toutes les Puissances cessionnaires sont mises sur un pied d'égalité. Quelle est donc la raison d'être de ce régime ? Car enfin, là aussi, il s'agit d'alliés et associés qui ont lutté contre un ennemi commun ; pourquoi, dès lors, oublier d'appliquer la distinction de l'article 256 du traité de Versailles ? On a pu trouver une seule explication, d'ordre politique, en ce qui concerne l'Autriche. M. Tardieu, dans son volume la « Paix », fait quelques révélations sur le motif qui a déterminé la disposition de faveur accordée à l'Autriche (1), et il écrit que : « Ils l'ont fait bénéficier, en ce qui concerne la liquidation des biens, les contrats privés et les réparations. Si la disparition de l'Autriche, inévitable et salutaire, a eu pour contre-partie le risque de l'union austro-allemande, toutes précautions ont été prises pour que ce risque fût limité et nul n'a le droit de prétendre qu'il soit inconjurable. » Cet argument a été sévèrement critiqué par M. Charles Seymour (2), qui déclare que la Conférence avait commis, en s'opposant à l'union de l'Autriche et de l'Allemagne, une erreur dont les conséquences peuvent être désastreuses : « La solution approuvée en général par les délégués américains était demandée par les Autrichiens eux-mêmes. Mais les Français s'opposèrent fermement à tout agrandissement territorial de leurs ennemis séculaires de l'autre côté du Rhin. On peut, cependant, se demander si les six millions et demi d'Autrichiens allemands n'auraient pas contrebalancé l'influence de la domi-

(1) Loc. cit., page 429.

(2) « Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 », p. 97.

nation prussienne en Allemagne, car les Autrichiens ont beaucoup de traits communs avec les Allemands du Sud. Nul doute que l'union n'eût tendu à assurer un redressement économique indispensable à la tranquillité politique. »

On voit donc que M. Seymour parle d'une contre-balance politique qui pourrait naître à l'intérieur de la future Allemagne, augmentée par son union avec l'Autriche.

Mais quels peuvent être les avantages pour l'Allemagne de cette union politique ? Au point de vue stratégique, la charte actuelle de l'Autriche nous permet d'en comprendre le secret ; l'Autriche, en effet, a la forme d'une patte dirigée vers le Sud-Est de l'Europe centrale et unie à l'Allemagne ; le nouvel Etat s'infiltrerait au milieu de quatre Puissances en face desquelles l'Allemagne opposerait, en cas de guerre, la force militaire de son corps politique entier. Le Danube lui sert à pénétrer plus avant encore là où l'ancienne Autriche-Hongrie constituait autrefois l'avant-garde de l'Allemagne. La Tchéco-Slovaquie, qui a la forme d'une salamandre, pourrait être brisée sans aucun effort militaire considérable, sa tête se trouverait attaquée à chaque instant ; l'Italie aurait ainsi un voisin plus fort et risquerait de voir échouer ses intérêts dans les Balkans. Au point de vue économique, la future Allemagne agrandie s'assujettirait, par ses industries, le développement de ses voisins et les mettrait sous sa coupe. Or, tous ces avantages peuvent être acquis par l'Allemagne sans qu'elle ait besoin de s'unir à l'Autriche, grâce à sa ténacité et aux moyens dont le gouvernement de Berlin dispose pour atteindre son but. Pour le moment, toutefois, tant que l'Autriche sera accablée par les charges qui lui ont été imposées par le traité de Saint-Germain, l'Allemagne ne sera certes pas désireuse de penser à s'agrandir en laissant l'Autriche s'unir à elle.

Il résulte des explications données que du point de vue juridique, on ne peut trouver, à proprement parler, d'éclaircissements valables. Tout ce que l'on peut conclure des idées exprimées par M. Tardieu, c'est que la base admise à la Conférence de la paix de Paris, en ce qui concerne les biens des territoires cédés en Europe dans les quatre traités de paix, n'est autre que celle de l'article 256, paragraphe 1, du traité de Versailles et que les exceptions des paragraphes 3 et 4 de ce même article constituent de véritables privilèges (1).

Dans ces traités de paix, en dehors des articles précités, nous trouvons d'autres dispositions relatives aux biens d'Etat, mais elles visent des catégories spéciales qui, en vérité, ne sont pas situées sur des territoires cédés, en conformité avec les dispositions des articles 256 du traité de Versailles et les autres similaires. Ces biens suivent l'intérêt général de l'Etat, car ils ont une destination spéciale.

Dans la partie 5 des traités cités et qui concerne les *clauses militaires, navales et aériennes*, on trouve certains articles qui imposent aux gouvernements ennemis des Puissances alliées l'obligation de livrer du matériel militaire, qui sera détruit dans la suite ou entrera dans leur possession ; de plus, les anciens gouvernements ennemis doivent reconnaître que la livraison du matériel militaire, faite en vertu des clauses d'armistice qui se trouvent en possession des Puissances alliées, devient définitive. Les articles 250 (traité de Versailles), 199 (Saint-Germain), 182 (Trianon), et 136 (Neuilly), s'occupent aussi du matériel livré lors des armistices et la disposition suivante y est insérée en faveur des Etats cédants : sera portée au crédit du gouvernement allemand (autrichien, hongrois, bulgare), en déduction des

(1) Loc. cit., page 272.

sommes dues pour réparations aux puissances alliées ou associées, la valeur par la Commission des réparations, prévue par l'article 233 de la Partie 8 du présent traité du matériel livré conformément à l'article 8 de l'armistice du 11 novembre, ou à l'article 3 du 16 janvier 1919, ainsi que tout autre matériel livré en exécution de l'armistice du 11 novembre 1918 et de toute convention d'armistice ultérieure et dont la Commission des réparations estimerait qu'à *raison de son caractère non militaire, la valeur doit être portée au crédit du gouvernement allemand.*

Dans la partie des traités de paix concernant *les ports, voies d'eau et voies ferrées*, il est stipulé que les Etats vainqueurs devront céder aux Puissances alliées et associées intéressées une partie des remorqueurs et des bateaux qui resteront immatriculés dans les ports des réseaux fluviaux, mentionnés dans les articles respectifs une fois les prélèvements effectués à titre de réparations ou de restitutions. Ces cessions se feront à titre onéreux (Cf. art. 339-Versailles, 300-Saint-Germain, 284-Trianon et 228-Neuilly). Dans cette partie, certains articles concernent une seule puissance alliée (art. 357 et 363-Versailles), ou un autre qui oblige un seul Etat cédant (art. 288-Trianon).

La question de la répartition du matériel roulant et, en général, de la cession des lignes de chemins de fer, est tranchée dans les articles spéciaux de la Section III de la même partie (Cf. art. 371-Versailles, 318-Saint-Germain, 301-Trianon et 242-Neuilly).

En ce qui concerne les concessions des travaux publics ou des entreprises d'Etat, situées dans les territoires cédés, les récents traités ont disposé par les articles 260 du traité de Versailles, 211 du traité de Saint-Germain, et 194 du traité de Trianon que la Commission des Réparations pourra, dans

le délai d'un an, à compter de la mise en vigueur du présent traité, exiger que les Puissances cédantes acquièrent tous droits ou intérêts de leurs ressortissants pour les lui transférer en même temps que la totalité des droits et intérêts qu'elles peuvent elles-mêmes posséder.

Les Puissances cédantes supporteront la charge d'indemniser les ressortissants ainsi dépossédés, et la Commission des Réparations portera à leur crédit, à valoir sur les sommes dues au titre des réparations, les sommes correspondantes à la valeur des droits et intérêts transférés.

Mais ces articles ne nous disent pas quelle sera la solution au cas où les Puissances centrales ou leurs ressortissants vendraient leurs droits et intérêts dans les pays neutres, alliés ou associés. On est arrivé à ce subterfuge pour se soustraire en grande partie à ladite obligation.

La disposition de l'article 260 du traité de Versailles et des articles correspondants des autres traités constitue une innovation, une nouveauté dans l'histoire des traités de paix.

Le point de vue économique l'emporte sur le politique et la valeur de l'article 260 et des articles correspondants des autres traités est hors de toute discussion, en ce qui concerne l'indépendance politique des Puissances alliées ou associées. Mais il importe de préciser que nous nous occupons de la disposition de l'article 260 du traité de Versailles en tant qu'il s'agit d'un bien d'Etat ou d'un droit de créance d'un Etat cédant sur une entreprise d'utilité publique.

CHAPITRE II

Analyse juridique de la clause de l'article 256 § 1, du traité de Versailles et de ses similaires dans les autres récents traités de paix

L'objet du présent chapitre est d'examiner sous l'angle juridique le sens et la portée des articles 256 du traité de Versailles, 208 du traité de Saint-Germain, 191 du traité de Trianon et 142 du traité de Neuilly, en écartant les exceptions prévues dans les paragraphes 3. et 4 de l'article 256 précité et de voir quelle ressemblance (s'il y en a une) existe ou peut exister entre ces différents articles, non seulement au point de vue de la terminologie juridique, mais encore au point de vue du fond. Les articles 256 (Versailles), et 142 (Neuilly), qui se ressemblent dans leur teneur, déclarent que « les puissances cessionnaires des territoires allemands (bulgares), acquerront tous biens et propriétés appartenant à l'empire ou aux Etats allemands (au gouvernement bulgare) (1), et situés dans ces territoires ».

Les phrases qui suivent, dans ces deux articles, ont le même sens ; toutefois, l'article 142 du traité de Neuilly semble bénéficier d'une terminologie juridique plus exacte que celle de l'article 256, car il est bien certain que les

(1) Le mot « gouvernement » est une formule impropre car lesdits biens et propriétés appartenaient à « l'Etat » bulgare et non au « gouvernement » bulgare.

Etats cessionnaires ne doivent rien payer à la Commission des Réparations, qui, elle-même, a pour mission seulement de porter au débit des Etats cessionnaires et au crédit des Etats cédants la valeur des biens et propriétés cédés (1). Le paiement sera l'objet d'un règlement postérieur pourvu que, par suite d'accord intervenu entre les intéressés, on aboutisse à une annulation des dispositions antérieures, annulation susceptible d'amener à une meilleure solution.

Les articles 208 (Saint-Germain), et 191 (Trianon), ont une envergure à laquelle les deux précédents articles du Traité de Versailles et du Traité de Neuilly ne sont pas arrivés et on y trouve une définition du démembrement de l'ancien empire austro-hongrois : « Les Etats auxquels un territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette Monarchie, acquerront tous biens et propriétés appartenant au gouvernement autrichien (hongrois), ancien ou actuel et situés sur leur territoire respectif ». D'autre part, nous pouvons lire au commencement du § 4 de ces articles une phrase identique qui, dans sa teneur, vient se ranger à côté de celle du traité de Versailles et du traité de Neuilly (2).

(1) Art. 256 : « La valeur de ces acquisitions sera fixée par la Commission des Réparations et payée par l'Etat cessionnaire à la Commission des Réparations, pour être portée au crédit du Gouvernement allemand, à valoir sur les sommes dues au titre des réparations. »

Art. 142 : « La valeur des biens et propriétés acquis sera fixée par la Commission des Réparations et portée par elle au crédit de la Bulgarie ou de la Turquie s'il s'agit des biens et produits cédés à la Bulgarie par le traité de Constantinople de 1913 et au débit de la Puissance qui acquiert. »

(2) § 4 : « La valeur des biens et propriétés acquis par les différents Etats : l'Autriche (la Hongrie) exceptée, sera fixée par la Commission des Réparations pour être portée au débit de l'Etat acquéreur et au crédit de l'Autriche (Hongrie), à valoir sur les sommes dues au titre des réparations.

Il existe donc sur ce point une ressemblance assez frappante entre les articles 208 du traité de Saint-Germain, et 191 du traité de Trianon et, de plus, cette ressemblance ne fait pas défaut au traité de Neuilly, qui se sépare seulement des précédents par ces mots : « A valoir sur les sommes dues au titre des réparations », qui existent dans l'article 256 (Versailles).

Quelle est donc la valeur juridique de ces données et la source des rapports établis entre les Etats par les susdits articles ?

A cette question, nous pouvons répondre que nous sommes en présence d'un véritable transfert de propriétés sur les biens d'Etat des territoires cédés en faveur des Puissances cessionnaires, d'après les articles 256 et 142 précités, et en faveur des Etats auxquels un territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise a été transféré, ou des Etats qui sont nés du démembrement de cette Monarchie d'après ces articles 208 et 191. Mais, lorsqu'on lit ces articles, on est frappé de ce que l'on n'y trouve pas, à proprement parler, l'expression du transfert de propriétés, car tous ces biens et propriétés se trouvent déjà sur les territoires cédés aux Etats acquéreurs. Il y est stipulé, au contraire, que la valeur des biens des Etats cédants (1), qui passent aux Etats acquéreurs, sera portée au crédit des premiers et au débit des seconds. On reconnaît donc que nous sommes ici en face d'un rapport juridique synallagmatique, à titre onéreux, consacré par le traité de paix, contrat résultant d'un accord de volonté des parties intéressées.

(1) Il s'agit ici de l'Empire allemand, des Etats allemands, bulgare, autrichien, hongrois, anciens ou actuels.

Il résulte de ce qui précède que la disposition, prévue dans les traités cités, correspond aux éléments d'une *vente*.

Dans les pages qui suivent, nous essayerons de rapprocher les principes du droit civil émis sur la vente avec ceux des traités que nous examinons, et nous rechercherons dans quelle mesure ces derniers peuvent correspondre avec les éléments essentiels requis pour la validité d'un contrat de vente.

I. — *Considérations sur la détermination de l'objet et du prix.*

Les règles fondamentales pour la conclusion d'un contrat sont contenues dans l'article 1108 (1) du Code civil qui peut se décomposer en quatre éléments essentiels : objet, capacité, cause et consentement. La vente fait l'objet de dispositions spéciales prévues au Code civil (art. 1582 à 1685), et parmi elles, l'article 1583 est de nature à nous éclairer sur l'une des conditions essentielles de la formation de ce contrat ; il déclare, en effet, que le consentement doit porter sur *l'objet et le prix*. En ce qui concerne la chose, les articles 256 du traité de Versailles, 142 du traité de Neuilly, 208 du traité de Saint-Germain, et 191 du traité de Trianon, parlent de « tous biens et propriétés appartenant au gouvernement... » et situés sur... », dans lequel la notion de gouvernement est impropre au point de vue juridique.

D'autre part, dans les quatre articles, nous trouvons un paragraphe qui contient quelques précisions sur la notion

(1) Art. 1108, quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention :

Le consentement de la partie qui s'oblige ;

Sa capacité de contracter ;

Un objet certain qui forme la matière de l'engagement ;

Une cause licite dans l'obligation.

de biens et de propriétés. En effet : « Au sens du présent article, les biens et propriétés de l'empire et des états allemands (gouvernement bulgare, gouvernement autrichien, gouvernement hongrois, ancien ou actuel), seront considérés comme comprenant toutes les propriétés de la couronne de l'empire des Etats allemands et les biens privés de l'ex-empereur d'Allemagne et des autres personnes royales (les biens appartenant à l'ancien empire d'Autriche), (les biens de l'ancien Royaume de Hongrie) et les intérêts de cet empire (royaume de Hongrie), dans les biens qui appartenaient en commun (indivis appartenant) à la monarchie austro-hongroise, ainsi que toutes les propriétés de la couronne et tous les biens privés de l'ancienne famille souveraine d'Autriche-Hongrie.

Mais cet alinéa, s'il nous indique à qui appartenaient les biens ou les propriétés sous l'ancienne souveraineté, ne nous définit point en quoi consiste l'expression « biens et propriétés ».

D'autre part, l'article 92, paragraphe 3, tout en complétant l'article 256 et les paragraphes 7 et 8 des articles 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon) contiennent sur ce point une disposition négative : tout ce qui ne doit pas entrer en évaluation. Or, cette partie n'élucide en aucune façon ce qu'on doit évaluer. L'expression « tous biens et propriétés » signifie que la chose vendue n'est pas réellement déterminée, car les deux notions juridiques biens et propriétés sont extrêmement larges en soi, les « biens » étant les éléments du patrimoine, c'est-à-dire les choses qui peuvent faire l'objet d'un droit et représentent une valeur pécuniaire (1). Mais

(1) Cours élémentaire de droit civil par A. Colin et H. Capitan, vol. I, page 673.

le terme « biens » peut ne comprendre ni les biens innés, ni même les droits de puissance envisagés comme tels, et indépendamment des avantages pécuniaires qui peuvent y être attachés (1). Les biens innés sont les objets qui se confondent avec l'existence même de la personne, en tant qu'on les considère sous le rapport, soit des avantages matériels, soit des avantages moraux qu'ils procurent, soit même de l'action en dommages et intérêts à laquelle la lésion de pareils objets peut donner ouverture (2) ; ou encore ces biens peuvent être définis : « Tout ce qui est un élément de fortune ou de richesse susceptible d'appropriation au profit d'un individu ou d'une collectivité (3). »

En ce qui concerne la propriété, on fait généralement une distinction déclarant que, parmi les droits qui peuvent appartenir sur les choses, il en est un, la propriété, qui, absorbant toute l'utilité économique de la chose, se confond avec elle à ce point que dans l'usage on ne l'en distingue pas (4), et que, dans un autre sens, le terme de propriété (*dominium*) exprime l'idée d'un pouvoir juridique plus complet d'une personne sur une chose et se définit alors : « Le droit en vertu duquel une chose se trouve soumise d'une manière absolue et exclusive à la volonté et à l'action d'une personne ». Diverses restrictions sont établies dans l'intérêt public et dans l'acception véritable du mot, la propriété ne se comprend que pour les choses corporelles. Mais le terme même de propriété a été étendu à des choses incor-

(1) Cours de droit civil français par MM. Aubry et Rau, tome II, paragraphe 162.

(2) Idem.

(3) Traité élémentaire de droit civil par M. Planiol, 2^e édition, tome I.

(4) Loc. cit., Colin et Capitan, vol. I, p. 675.

pozelles pour désigner le droit exclusif d'en user et d'en disposer (1).

Ces définitions démontrent qu'il peut entrer dans l'expression employée par lesdits articles une quantité d'éléments qu'il est impossible de déterminer à l'avance. Toutefois, pour que le contrat soit valable juridiquement, il faut, avons-nous dit, que la chose soit individuellement déterminée, sans quoi il y aurait une sorte d'impossibilité naturelle à ce que l'effet translatif de propriété se produise par la simple convention. Mais, en droit moderne, on admet cependant que la détermination de la chose, qui fait l'objet du contrat, puisse avoir lieu au moment de la tradition seulement (2).

Conformément à ces principes, le transfert de propriétés, en vertu des traités internationaux, ne s'opère qu'à la date précise de la signature du traité. Mais alors, on peut se demander à quelle époque se fera la détermination de la chose vendue.

Il est certain que, vis-à-vis de l'Etat acquéreur, le transfert de propriétés s'opère à la date de prise de possession du territoire acquis sur lequel sont incorporés les biens et propriétés visés par le traité. Mais si cette date est certaine en ce qui concerne quelques Etats acquéreurs, pour d'autres et spécialement pour ceux qui sont nés du démembrement de l'ancien Empire austro-hongrois et pour ceux auxquels un territoire a été transféré, la date précise du transfert est presque impossible à éclaircir. Quelle en est la cause ? Cela peut s'expliquer par ce fait que, vers la fin de la grande guerre et après celle-ci, bien des troubles intérieurs eurent lieu dans

(1) Loc. cit., Aubry et Rau, tome II, § 190.

(2) Colin et Capitan, vol. I, p. 938.

différents Etats : Russie, Allemagne et dans l'ancien Empire austro-hongrois, troubles provoqués par les aspirations nationales des peuples, jusqu'alors subjugués et qui désiraient avant tout établir la nouvelle charte politique de l'Europe ; de sorte qu'en face de ce mouvement violent, les diplomates européens se sont trouvés presque paralysés dans leur activité et ont été dépourvus de toute espèce d'autorité. Si bien que la Conférence de Paris n'a fait, somme toute, que fixer les limites entre les frontières politiques créées ; après quoi, les Etats embryonnaires ont commencé de constituer leur souveraineté intérieure bien que leur souveraineté extérieure ne fût pas encore reconnue et, par ce fait même, ils prirent possession de la majorité des biens et des propriétés qui se trouvaient sur leur territoire.

Mais la véritable détermination ne pouvait se produire, du point de vue juridique, qu'au moment où les Etats intéressés, discutant dans le calme la question elle-même, arriveraient à un accord définitif sur ce point. C'est à la Commission des Réparations, d'après les traités cités, qu'on a dû d'opérer une juste détermination de la chose vendue et de fixer pratiquement le sens et la portée de l'expression : « tous les biens et propriétés » des articles précités des traités de paix.

En ce qui concerne les Etats intéressés aux nouveaux traités de paix, il était impossible de leur appliquer les règles du droit commun sur la tradition, car la prise de possession des territoires acquis n'était pas le fait de circonstances pacifiques et que, de plus, la détermination de la chose vendue comme la tradition même de cette chose ne furent pas des faits accomplis simultanément ; la détermination n'ayant lieu que par l'intermédiaire de la Commission des Réparations, alors que la tradition s'était effectuée pour les Etats

1 - acquéreurs, au moment de l'organisation de leur souveraineté intérieure. De jure, la tradition correspond à la date de la signature des traités de paix, date qui, en l'espèce, est rapprochée de la prise de possession desdits territoires et, juridiquement, c'est la seule solution équitable ; mais, étant donné que nous reconnaissons l'existence de deux dates différentes, la première, qui correspond à celle des traités de paix (constitution des nouvelles frontières politiques), et la seconde, fixée lorsque la Commission des réparations a déterminé quelles étaient les choses vendues, on doit se demander à laquelle de ces deux dates juridiquement reconnues, a lieu la véritable vente et, en conséquence, quelle est l'époque exacte où le risque des choses vendues pèse sur l'acheteur ? Nous ne donnerons de réponse à cette question que lorsque nous analyserons ce que l'on entend juridiquement par la notion de prix.

Notre vente comporte un tempérament à la règle de droit commun en ce qui concerne le consentement sur la détermination de la chose. Si, d'ordinaire, les individus sont libres de contracter une vente et d'opérer un choix sur la chose à acheter, cela dépend de l'intérêt de chacun. Ici, il n'en est point de même et les Etats acquéreurs n'ont pu opérer librement le choix des biens à acheter, mais ils y ont, en quelque sorte, été forcés. Et même, cette obligation pouvait, dans certains cas, être funeste à l'Etat acquéreur. Par l'organisation administrative et intérieure nouvelle, fruit de la constitution d'une nouvelle souveraineté, les biens publics et domaniaux d'Etat qui constituaient une richesse pour l'administration publique ou dans la vie économique des pays cédants, peuvent au regard des intérêts des Etats acquéreurs être une charge par leur existence ou devenir insuffisants à leurs besoins. En sorte que des différences de valeurs

se sont produites presque immédiatement dans les différents Etats et un déséquilibre dans l'utilité des biens d'Etat, rapport au passé, en a été la conséquence directe (1). Remarquons toutefois que la situation de l'Etat cédant, en ce qui concerne la détermination de la chose, est analogue à celle de l'Etat acquéreur, car l'aliénation des biens dont le premier se trouvait propriétaire jusqu'alors n'est pas un fait volontaire de sa part et, que de plus, le choix des biens à transférer n'était pas laissé au libre arbitre de l'Etat cédant.

Conformément à l'article 1583 du Code civil, les deux parties doivent donner leur consentement sur la chose et sur le prix, celui-ci doit être déterminé en droit commun ; il importe de savoir alors si, dans les quatre articles précités, il existe quelques détails sur la détermination du prix ? Or, nous n'avons pour toute réponse que le texte, assez laconique, qui déclare que « la valeur des biens et propriétés acquis par les différents Etats sera fixée par la Commission des Réparations ». Les paragraphes 4 des articles 208 du traité de Saint-Germain et 191 de Trianon disposent qu'on opère sur la valeur des propriétés publiques la déduction d'une somme proportionnée à la contribution des provinces, communes et autres autorités locales autonomes et, dans le § 5 des deux articles qui correspondent à l'article 255, § 3, du traité de Versailles, on attire l'attention sur la réduction à

(1) Le résultat du bouleversement politique de l'ancien Empire austro-hongrois a été la richesse de quelques-unes de ses anciennes provinces, par exemple celles qui constituent aujourd'hui la Tchéco-Slovaquie ; mais, comme contre-partie de cet avantage, l'industrie productive n'a fait que congestionner les villes en y créant une recrudescence de population. D'autres territoires cédés ont perdu leur importance économique dont ils bénéficiaient sous l'ancien régime et, comme conséquence, les villes situées sur ces territoires ont perdu, en nombre, des citoyens qui sont allés vers d'autres centres industriels ou commerciaux.

opérer dans la valeur des biens et propriétés de la part de la dette déjà inscrite au débit des Etats respectifs qui correspond aux dépenses faites sur lesdits biens et propriétés.

L'examen de ces articles ne nous laisse pas moins dans le doute pourtant en ce qui concerne la fixation du prix, si bien que l'on peut se demander si, dans le silence des dits articles, on se trouve en contradiction avec les principes du droit commun sur les conditions d'une véritable vente. Sur ce point, le Code civil (art. 1592) peut nous donner une réponse satisfaisante. La vente peut être valable, déclare-t-il, lorsque le prix est établi non par les deux parties intéressées, mais laissé à l'arbitrage d'un tiers. Or, c'est exactement ici notre cas, car le prix est fixé par la Commission des réparations, tiers étranger, à l'acheteur et au vendeur. Mais quel a été le mobile qui a inspiré les auteurs du traité à employer ce système (art. 1592 du Code civil et non l'art. 1591) qui fixe la détermination du prix par les parties elles-mêmes ? Est-ce là une décision prise au hasard ? Ce rôle de la Commission des Réparations chargée de fixer le prix est-il valable juridiquement au regard des Etats acquéreurs et cédants ? De prime abord, il semble qu'il en soit ainsi ; étant donné que les Etats intéressés, qui ont signé les traités de paix respectifs, se sont mis d'accord sur le choix de l'arbitre ; ce point est en concordance avec les idées de M. Théophile Huc qui avait écrit : « Les parties peuvent évidemment désigner une ou plusieurs personnes pour remplir la mission de fixer le prix (1) ». Quelques auteurs ont pu soutenir que ce sont les principaux Etats alliés ou associés, par leur organe de la Conférence de la paix de Paris, qui se sont conduits en maî-

(1) Commentaire théorique et pratique du Code civil, tome II, pages 58 et suivantes.

tres de la situation vis-à-vis des Puissances inférieures et que ce sont eux qui, en réalité, ont imposé aux autres Puissances l'arbitrage de l'expert (Commission des Réparations). Dans ce cas alors, on peut se demander si cette nomination de l'arbitre, faite par les principales Puissances, est valable ? La réponse nous est donnée par MM. Aubry et Rau qui écrivent que les parties peuvent convenir que le prix sera fixé par les experts qu'ils choisiront ultérieurement « ou qui seront désignés d'office par le juge » (1).

Il y a une divergence d'opinion entre MM. Aubry et Rau, d'une part, et M. Théophile Huc, d'autre part, sur la valeur juridique de la vente dont le prix est laissé à l'arbitrage de tierces personnes. MM. Aubry et Rau disent que cette vente « est à considérer comme subordonnée à la condition suspensive de l'estimation à faire », ce qui signifie que le titre juridique donné à la vente dont le prix est ainsi fixé est conditionné. En effet, continuent ces auteurs : « Si donc l'expert ou l'un des experts choisis par les parties refusait la mission qui lui a été confiée ou s'il ne pouvait l'accomplir, la vente devrait être regardée comme non-avenue. Il en serait de même dans le cas où les parties ne tomberaient pas d'accord sur le prix à moins qu'elles n'eussent prévu et réglé cette hypothèse (2). » Mais ces idées sont complétées par une note dans ce sens : « Ce serait une erreur de croire qu'une pareille vente ne devient parfaite que par l'estimation quoi-

(1) D'après M. Théophile Huc, l'arbitre est en réalité un véritable mandataire et il ne saurait appartenir aux juges de modifier en quoi que ce soit les évaluations ou les estimations faites. MM. Colin et Capitan sont du même avis et ajoutent que, dans le droit français, il n'y a pas de disposition analogue à celle de l'article 319 du Code civil allemand, d'après lequel les parties pourraient demander la nullité de la détermination du prix faite par l'arbitre si elle est ouvertement contraire à l'équité.

(2) Loc. cit., tome V, page 17.

que le prix ne soit pas dans le principe déterminé de manière absolue, il ne dépend cependant pas de la volonté des parties, et doit par cette raison, être regardé comme suffisamment déterminé par la formation de la convention. L'estimation une fois faite rétroagit au jour du contrat. Il en résulte que toute nouvelle aliénation consentie entre la vente et l'estimation est sans effet à l'égard du premier acheteur. Quant à la question des risques, elle se décide d'après les règles posées par l'article 1182 (1). »

M. Huc écrit, contrairement : « Nous venons de dire que les parties ont réservé leurs accords sur un élément essentiel du contrat : la détermination du prix. L'estimation faite par le mandataire ou les mandataires désignés qui fait apparaître cet élément vient donc compléter la vente qui n'existe qu'à compter du jour où le prix a été fixé. L'acheteur ne devient donc propriétaire et ne supporte les risques qu'à partir de cette époque (2). » M. Huc ajoute d'ailleurs que « les experts mandataires devront apprécier la valeur de la chose telle qu'elle était au moment de la vente » ; de sorte que pour lui, il n'y a pas forcément concordance de temps.

Nous croyons que l'opinion de MM. Aubry et Rau correspond d'avantage à notre espèce. Le prix fixé par les soins de la Commission des Réparations ne dépend plus de la volonté des deux parties et pour cette raison, il doit être regardé comme suffisamment déterminé par les traités eux-mêmes. Et, de plus, l'évaluation faite par la Commission des Réparations rétroagit à la date des traités respectifs, de sorte que ce serait une erreur de croire que la vente dont nous nous occupons ne soit pas parfaite.

(1) Loc. cit., note, n° 32.

(2) Loc. cit., tome X, page 60.

L'idée contraire qui veut que la vente n'existe qu'à compter du jour où le prix a été fixé, se heurte à des faits spéciaux au domaine du droit international public (1). La période comprise entre la date du contrat (ici du traité) et celle où la Commission des Réparations s'est décidée à s'occuper de la question de la fixation du prix fut de trois ans ; les débats auxquels donna lieu cette dernière question durèrent pour certains Etats à peu près autant, pour d'autres ils sont encore en cours. Or, en présence de ce long intervalle, serait-il possible d'admettre que la vente n'existe juridiquement qu'à compter du jour où le prix a été fixé par la Commission des Réparations, c'est-à-dire, en somme, six ans et plus après la formation « première » du contrat ? Si on se prononce pour l'affirmative, quelle situation légale doit-on reconnaître aux biens et propriétés d'Etat, objets « en fait » de la cession pendant ce temps-là ? Quel serait leur propriétaire ? Admettons pour un instant que ce soit l'Etat cédant ; nous aboutissons alors à une sorte de contradiction, voire même à une antinomie, car, ainsi, les biens situés sur le territoire d'un Etat indépendant appartenaient à un autre Etat. Or, ces biens et propriétés consistent généralement en immeubles où sont installés les autorités publiques et d'autres dont les revenus constituent un actif important du budget de l'Etat. Si l'acheteur ne devient propriétaire et ne supporte, en conséquence, les risques qu'à dater de l'époque même de la fixation du prix à notre espèce, ce serait l'Etat cédant qui supporterait les pertes survenues dans cet intervalle de temps.

(1) La nouvelle souveraineté, en effet, s'était étendue aux biens situés sur le territoire cédé et le traité de paix n'est, en somme, que le moyen destiné à porter à la connaissance des tiers-états la situation juridique nouvelle pour eux, mais antérieurement en fait. (Le mot « tiers » est employé dans le sens juridique de *ponitus extra neu.*)

L'imprécision des termes de l'article 256 du traité de Versailles sur la fixation du prix nous a obligé à rechercher la date exacte de la vente.

De cet examen que nous venons de faire, il résulte de l'interprétation de cet article que c'est à la date de la signature du traité, qui correspond à celle de l'acquisition de jure du territoire, que rétroagit le prix une fois fixé et que la vente est valable à cette date là. D'autre part, la détermination de l'objet a été concomitante à celle du prix qui se rapporte aussi à la date du traité. Mais par le fait qu'il n'y a pas concordance de temps entre la tradition et la détermination, nous croyons équitable de tenir compte, en ce qui concerne la détermination de l'objet, de son état à l'époque de la tradition (1).

II. — *De l'objet*

En droit commun, le contrat de vente naît généralement des rapports d'intérêts entre les individus, et la chose qui fait l'objet de la vente doit répondre à diverses conditions (2) d'existence, présente ou future, de possibilité à devenir la propriété de l'acheteur et enfin de la facilité de circulation dans le commerce ; ces différents éléments d'ordre général ont fait l'objet de quelques discussions en jurisprudence et de quelques dispositions dans le Code civil. Bien que nous soyons ici dans le domaine du droit international public, ces conditions ont la même valeur juridique et pratique, car si les contrats sont le fait de la volonté des individus,

(1) Cet article 256 constitue donc une dérogation au principe du droit commun concernant l'aliénation d'une chose sous condition suspensive. Cf. Colin et Capitan, tome II, pages 164 et suivantes.

(2) Le mot condition n'est pas employé ici dans son sens restreint, il désigne les divers facteurs juridiques auxquels la chose vendue se trouve soumise.

il n'en reste pas moins vrai que les circonstances infiniment variables peuvent, dans une certaine mesure, influencer sur l'élément volitif et les accords internationaux (contrats sur une plus grande échelle), et que ces accords sont le résultat d'une action collective de volontés qui a pour but la translation d'une souveraineté nouvelle sur des biens et propriétés, objet des traités.

Les circonstances extérieures ont été telles qu'il serait impossible de rentrer dans tous les détails, et nous nous contenterons d'examiner, sur ce point, dans quelle mesure les conditions d'ordre général, mentionnées ci-dessus pour la formation du contrat de vente en droit civil, concordent avec celles du droit international public.

La question de la nécessité de l'existence, au moins éventuelle, de la chose, objet du traité, peut se résumer ainsi en droit international : l'Etat acquéreur prend en possession tout ce qui était propriété publique ou privée de l'Etat cédant existant à la date de l'opération de la cession du territoire ; en sorte que, si antérieurement à cette date, il s'est produit une perte totale ou partielle d'un des biens d'Etat, cette dernière n'intéresse en aucun chef l'Etat acquéreur (1).

De l'exposé général qui vient d'être fait, nous sommes conduits à examiner la théorie du risque dans les contrats synallagmatiques, contrats en vertu desquels, lorsqu'une des parties est mise dans l'impossibilité d'exécuter son obligation contrairement à sa volonté, l'autre partie est libérée de

(1) Au cas où il se produirait un trouble politique à l'intérieur d'un Etat qui commence à exercer sa souveraineté sur un territoire donné, avant la signature du traité, territoire sur lequel se trouve les biens, objet de la cession, mais qui sont en partie ou en totalité détruits, l'Etat acquéreur se trouve dans la même situation juridique qu'un acheteur menacé d'éviction provoquée par le vendeur lui-même. Ce sont ces considérations qui nous ont amené à adopter comme valable la détermination de la chose à la date de la signature du traité.

sa propre obligation. Or, il est intéressant d'examiner notre contrat de ce point de vue et d'après les principes du droit civil, qui a pour objet le transfert de la propriété de certains corps. L'article 1138 du Code civil pose le principe du transfert de propriété par le seul effet de l'accord de volonté, de sorte que l'acheteur devient propriétaire immédiatement à dater de ce moment et, ainsi, la perte de la chose retombe sur lui en vertu de la règle « *Res perit domino* » (1).

D'après les principes du droit civil, les risques sont reconnus pour le vendeur jusqu'à l'individualisation de la chose, objet du contrat. Or, en l'espèce, et en droit international public, ce fait ne s'est produit que six ans après la conclusion du contrat, lorsque la Commission des Réparations s'est enfin décidée à se prononcer. Nous sommes donc en présence d'une sorte de vente sous condition suspensive, vente soumise aux règles posées par l'article 1182 du Code civil (2). Mais, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, la vente dans le domaine du droit international public comporte un tempérament en vertu duquel les deux parties ne peuvent bénéficier d'une liberté d'option, ce qui rend donc inapplicable en l'espèce l'article 1182, paragraphe 3. De plus, en vertu de cet article, le risque laissé à la charge du

(1) Cette règle est atténuée lorsque le transfert de propriété a lieu au moment de la tradition. Mais dans le cas des articles 256 du traité de Versailles et de ceux correspondants des autres traités, la tradition s'est faite au moment même de la conclusion du contrat, de sorte que l'on doit appliquer ici la solution de l'article 1138 du Code civil.

(2) MM. Aubry et Rau, dans les lignes citées précédemment, écrivent que : « quant à la question des risques, elle se décide d'après les règles posées par l'article 1182 », pour le cas d'une obligation de donner (*dare*) conditionnelle ; en sorte que le risque est à la charge du débiteur (le vendeur, nous dit l'article 1182), et que l'acheteur n'aura rien à payer en cas de perte totale ; s'il y a perte partielle, ce dernier a l'option entre la résolution du contrat ou le droit d'exiger la livraison de la chose telle quelle.

débiteur s'explique par cette considération que la chose se trouve être en ses mains. Or, la vente, résultant des articles 256 du traité de Versailles et de leurs correspondants dans les autres traités, avait laissé la chose aux mains de l'acheteur et, en conséquence, la règle énoncée par MM. Aubry et Rau sur les risques d'une vente dont le prix est fixé par une tierce personne, ne peut trouver son application (1).

La nécessité que la chose ne soit pas hors du commerce perd toute valeur dans les articles 256 (Versailles), 141 (Neuilly), 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon), pour des motifs faciles à saisir. C'est l'Etat lui-même, en qualité de Puissance souveraine, qui est vendeur ou acheteur.

Peut-on appliquer l'article 1599 du Code civil en l'espèce : « La vente de la chose d'autrui est nulle, elle peut donner lieu à des dommages et intérêts lorsque l'acheteur a ignoré que la chose fut à autrui ? » En l'espèce, c'est l'Etat acquéreur qui, lui-même, dans l'exercice de sa souveraineté intérieure, à individualisé les choses situées sur son territoire. Quels sont ces biens d'Etat ? A cette question, le paragraphe 2 des articles précités nous donne une réponse : les biens et propriétés de l'Etat cédant, les propriétés de la couronne, les biens privés de l'ancienne famille souveraine (2). De plus, le paragraphe 7, n° 1 des articles 208 (Saint-Ger-

(1) L'estimation faite par la Commission des Réparations des biens et propriétés d'Etat des territoires cédés, rétroagit au jour du contrat, conformément à l'opinion de MM. Aubry et Rau ; mais il ne faut pas pousser jusqu'à ses conséquences extrêmes l'idée de ces auteurs, car la différence qui existe naît de la date de la tradition de la chose ; en conséquence, l'article 1182 ne peut s'adapter.

(2) En ce qui concerne l'Autriche et la Hongrie, on ajoute les biens qui ont appartenu en commun à la Monarchie austro-hongroise. Cela nous rappelle l'article 19 du traité de Campo-Formio qui stipulait la vente des biens fonciers et personnels des archiducs, biens non aliénés encore, quoique situés dans les pays cédés à la République française.

main) et 191 (Trianon), séparent les biens d'Etat de ceux qui étaient la propriété des autres communautés territoriales inférieures. Ces précisions étant données par les traités, est-il possible, dans la détermination de la chose vendue, située dans les pays cédés, d'énumérer les biens d'autrui ? Il est certain que l'Etat acquéreur n'avait aucun avantage à s'emparer d'objets étrangers, car son intérêt était d'obtenir l'évaluation la plus basse possible (1).

Si, dans le domaine du droit international public, la condition que la chose ne soit pas hors du commerce, ne s'impose pas, au point de vue de la terminologie et du fond, il faut avant tout fixer ce qu'on entend par « biens et propriétés » et savoir jusqu'à quel point ces notions juridiques peuvent être étendues et comprendre même les droits régaliens d'Etat. Or, les droits de puissance de l'Etat, d'après la classification de M. Moreau, adoptée aussi par M. Michoud (2), sont les suivantes : le droit de s'organiser, les droits d'autorité pure et les droits publics internationaux ou quasi-patrimoniaux. M. Michoud ajoute, d'ailleurs, les droits extérieurs de l'Etat.

(1) La Commission des Réparations est arrivée à une classification des biens d'Etat des territoires cédés, afin de discuter sans difficulté la question de l'évaluation. L'Allemagne a séparé les biens de l'Empire de ceux de l'Etat prussien et ils ont été groupés d'après les ministères dont ils dépendaient, de sorte que l'on est arrivé à 22 catégories de biens. Pour les biens de l'Europe Centrale, la Commission des Réparations dûit établir elle-même le groupement qui est le suivant : 1° Bâtiments ; 2° Domaines ; 3° Forêts ; 4° Mines ; 5° Chemins de fer ; 6° Ponts-et-Chaussées ; 7° Voies d'eau, Canalisations ; 8° Postes, Télégraphes, Téléphones ; 9° Biens militaires ; 10° Patrimoine intellectuel ; 11° Monopoles ; 12° Mobiliers ; 13° Droits, Encaisses ; 14° Divers. Cette classification ne tient pas compte des ministères des Etats cédants, ni de ceux des Etats cessionnaires qui les administrent. Les biens et les propriétés de la couronne ou des membres de l'ancienne famille souveraine, et tous les biens qui constituaient une exception, ont été évalués séparément.

(2) *La théorie de la personnalité morale*, deuxième partie, page 65.

Parmi les droits publics patrimoniaux ou quasi-patrimoniaux, M. Michoud distingue deux types différents ; le premier consiste dans le droit d'avoir un domaine public (entraînant le droit d'expropriation des travaux publics, etc.), et le second dans le droit de lever les impôts. Le premier constitue, au profit de l'Etat, un droit réel analogue sensiblement au droit réel de la législation privée ; le deuxième constitue un simple droit de créance. A ceux-ci, l'auteur ajoute celui d'établir des monopoles, soit dans l'intérêt fiscal, soit dans un intérêt d'ordre public. Tous ces droits sont des attributs directs de la souveraineté de l'Etat, c'est-à-dire, en somme, de la collectivité nationale tout entière. Ils ne rentrent point dans l'expression juridique « biens et propriétés », de l'article 256 du traité de Versailles, car tous ces droits de Puissances sont innés à la personne morale qu'est l'Etat (1).

Le droit de lever les impôts (2) s'étend aussi au paiement des impôts arriérés pour l'encaissement des contributions directes, et aux encaissements qui ne sont pas encore rentrés, car la population se trouve sur l'exercice de sa propre souve-

(1) L'expression « droit d'avoir » un domaine public, qui n'est point employée dans les articles des récents traités, se réfère au droit inné de l'Etat et n'a aucun rapport avec l'expression employée dans les traités. Selon nous, la formule « tous biens et propriétés » concerne les biens corporels et les biens réels de l'Etat, car le mot « bien » est accompagné du mot « propriété », qui restreint tout autre interprétation de la notion juridique « biens ».

(2) L'impôt et le prélèvement que la souveraineté exige de l'individu, en vertu du principe de la solidarité nationale, pour subvenir aux dépenses d'intérêt général et aux charges résultant des dettes de l'Etat (M. Cauwes). *Cours d'économie politique*, tome IV, chapitre 267.

raineté (1). Parmi les impôts indirects, on comprend aussi les produits des monopoles de l'Etat. Ce qui caractérise les impôts indirects, c'est qu'ils touchent à des faits mobiles, telles que la fabrication, la circulation de marchandises, mutations, passations d'actes, et ce n'est qu'au fur et à mesure de la réalisation de ces faits que les droits peuvent être constatés et que l'importance des recettes à effectuer peut être connue (2). Que dire si le monopole est basé sur une industrie ou une mine exploitées par l'Etat lui-même (fabrique de cigarettes ou mines de sel) ? Pour nous, on estimera ces biens d'après leur valeur réelle à la date du transfert, et non point d'après le calcul du bénéfice industriel qui résulte justement du monopole (3).

Il reste encore à répondre à la question de savoir si, dans

(1) Voir les articles 59 (Versailles), 39 (Saint-Germain) et, dans le passé, le paragraphe VIII du Protocole de clôture dressé à Francfort le 11 décembre 1871. Contre : l'article 14 de la Convention de Constantinople de 1881.

Nous nous associons à l'opinion de M. Despagne, inscrite dans son *Cours de droit international public*, 4^e édition, § 99, qui dit que les avances faites par l'Etat cédant de 1871 aux départements, communes, aux particuliers des territoires cédés, n'entrent pas parmi les droits de puissance publique. La réclamation du Gouvernement français a été reconnue par l'Allemagne en 1871. Mais nous croyons que le droit des Etats cédants de 1919-1920, en dehors du fait que la question n'a pas été envisagée dans les traités, ne peut pas être revendiqué car les autorités administratives et les particuliers des Etats cédés ont de grandes créances vis-à-vis desdits Etats cédants par les emprunts forcés de guerre et qui ne peuvent pas être réclamés. (Voir art. 205, alinéa 4, Saint-Germain et 188-Trianon.)

Les créances des Etats cédants accordées aux particuliers avant la cession des territoires pour la restauration des régions du front de guerre, ne peuvent pas être revendiquées car, par la Partie VIII des traités de paix de 1919-1920, les Puissances vaincues ont reconnu cette charge.

(2) Allix. *Traité de science des finances et de législation financière française*, 4^e édition, loc. cit., pages 27 et 214.

(3) En ce qui concerne la question de l'évaluation du sous-sol à notre avis, tant que le gisement n'est pas exploité et que son existence n'est pas sûre, il serait inique de procéder à une évaluation.

notre domaine, la vente de « choses futures » est possible ?

Or, sur ce point, en droit privé, le Code civil répond par l'affirmative (art. 1130) ; mais sur le terrain du droit international, la question se complique par ce fait qu'il y a confusion entre le droit de puissance de souveraineté intérieure de l'Etat et le droit de propriété qu'il est susceptible d'acquérir dans certains cas déterminés.

Supposons, en effet, qu'un Etat, avant tout démembrement territorial, concède à un entrepreneur le droit de bâtir un immeuble pour son service et que survienne, alors que cet immeuble n'est point encore achevé, une cession du territoire sur la portion duquel il se trouve. Quel sera, en présence de ce fait, le droit de l'Etat acquéreur ? Sera-t-il tenu de payer à l'Etat cédant un prix représentant la valeur de l'immeuble en question ? Il n'y a pas, selon nous, sur ce point, de grosses difficultés. Mais beaucoup plus délicate est la question de savoir si l'entrepreneur peut tirer argument du contrat qui était intervenu entre lui et l'Etat cédant contre l'Etat acquéreur et continuer indépendamment de la volonté contraire de ce dernier les travaux commencés ?

A cette question, on ne peut répondre que par la négative étant donné que l'Etat acquéreur, de même que l'Etat cédant, exerce son droit de souveraineté sur son territoire, et que de plus, le service auquel correspondait l'immeuble, service essentiellement « d'utilité publique » pour l'Etat cédant, peut ne présenter aucune utilité pour l'Etat acquéreur, voir même être pour lui une charge.

De même, lorsque l'Etat cédant a fait un contrat de concession (1) avec une société quelconque (chemin de fer, élec-

(1) Cf. sur ce point les définitions données dans les ouvrages de droit administratif.

tricité (1), etc.), et qu'une cession de territoire se produise, quels vont être, en présence de cette concession, les droits et devoirs (s'il y en a) de l'Etat acquéreur ? La concession, nous le savons, fait partie des travaux publics qui ne peuvent être entrepris que grâce à la bonne volonté de l'Etat poussé par son propre intérêt, et étant donné cela, il en résulte que l'Etat acquéreur n'est, en aucune façon, obligé de respecter les contrats passés par l'Etat démembré.

Mais, de plus, lorsque la concession expirera dans le temps prévu par le contrat, et postérieurement à la cession de territoire, vu que cette concession porte sur des biens déterminés, situés sur le territoire cédé, une nouvelle difficulté se présente sur le point de savoir si l'Etat acquéreur sera tenu de payer à l'Etat cédant une somme représentative de la valeur de ces biens sur lesquels porte la concession, biens qui, à l'expiration de celle-ci, sont la propriété de l'Etat cédant.

Pour nous, l'Etat cédant n'est plus propriétaire, car, en l'espèce, ce n'est point le droit de propriété qui conditionne celui de souveraineté, mais au contraire, la souveraineté qui s'exerce indépendamment de toute question de propriété (2).

(1) La valeur des biens et propriétés est évaluée conformément à l'article 256-Versailles et ses similaires, tandis que les droits et intérêts des puissances cédantes et leurs ressortissants dans les biens d'utilité publique des territoires cédés tombent dans la compétence de l'article 260-Versailles et ses similaires. (Infra, page 65.) La répartition desdits droits et intérêts entre les puissances alliées et associées n'est pas territoriale, mais faite d'après un barème qui sera connu tout à l'heure et par l'autorité de la Commission des Réparations.

(2) Cf. Gidel, loc. cit. Aussi : Fauchille, Despagnet, etc. Dans Despagnet, 4^e édition, nous lisons : « Cependant, soit pour éviter le fonctionnement sur son territoire d'une société étrangère, soit pour tenir sous son contrôle immédiat un service public aussi important au point de vue économique et stratégique que celui des chemins de fer, l'Etat annexant usera presque toujours de la faculté de rachat qui appartient à l'Etat démembré. » Un fait qui a été confirmé par la réalité. Dans ce cas-là, le droit de reprise gratuite des chemins de fer est éteint.

Le mobilier qui pouvait être rendu par l'Etat cédant, conformément aux articles 256 (Versailles), 142 (Neuilly), 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon), situé dans les immeubles d'Etat des territoires cédés, est un accessoire d'un bâtiment public et on peut donc lui appliquer le principe du droit civil : *accessorium sequitur principale*.

Le mobilier d'une administration d'Etat, situé dans un bâtiment qui est la propriété d'Etat ou dans un immeuble pris à bail, sera estimé en vertu des dispositions des articles cités et sa valeur portée au crédit de l'Etat cédant. Dans cette catégorie de biens, rentrent non seulement l'inventaire agricole d'une ferme, propriété de l'Etat, mais aussi les animaux d'un haras d'Etat existant à la date du transfert (1).

Il n'existe pas, dans les récents traités de paix, une symétrie parfaite en ce qui concerne les obligations des vaincus, ni en ce qui concerne les charges incombant aux vainqueurs. Par les articles 192 (Saint-Germain) et 176 (Trianon), on laisse la faculté à la Commission des Réparations d'appliquer les stipulations des articles 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon), même aux archives, registres, plans, etc. (2). On peut donc constater que les récents traités ont poussé la théorie du droit civil de l'accessoire jusqu'à ses consé-

(1) Ces instruments et animaux sont considérés juridiquement comme accessoires d'un établissement destiné à un service d'intérêt économique général, soutenu par le budget de l'Etat. Souvent de pareils services étaient destinés à soutenir l'intérêt national de la race dominante des Etats cédants, au détriment des populations soumises et qui devaient être dénationalisées par le fait d'une cession de territoire. Les récents traités n'ont point pensé à cette dénationalisation sauf, toutefois, l'article 255 (Versailles). Dans le paragraphe 2 : « En ce qui concerne la Pologne, la fraction de la dette dont la Commission des Réparations attribuera l'origine aux mesures prises par les Gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne, sera exclue de l'attribution à faire en exécution de l'article 254. »

(2) Cf. la clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion, par Louis Jacob. Thèse de doctorat.

quences extrêmes, ce qui nous semble excessif (1).

Un autre groupe de biens meubles, que suggère la classification faite par les traités, comprend les choses qui peuvent être transportées facilement d'une place à une autre sans porter préjudice au service auquel elles correspondent, mais contrairement à leur intérêt ; ces biens meubles ne sont pas incorporés à un immeuble, tels sont par exemple les biens meubles militaires, le matériel, armature technique des armées modernes, les vêtements, l'armement et les munitions, les animaux, le harnachement, le matériel du service du génie, le transport, les bateaux de guerre, etc.

Le matériel, meuble militaire des Etats vaincus, se divise en trois groupes : le premier comprenant toutes les choses qui ont été livrées aux Puissances alliées et associées, en vertu de l'armistice, et qui constituaient une sécurité pour l'époque précédant les conclusions des traités ; le deuxième comprenant le désarmement, complément du premier, dans le but de réduire au minimum la force militaire du vaincu ; le troisième enfin comprenant tout le matériel militaire

(1) Les articles 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon), dans leur paragraphe 7, contiennent une exception dont nous avons fait mention plus haut. Si les écoles et les hôpitaux, propriétés de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, sont transférés sans paiement, cela veut dire que, conformément au principe du droit civil cité, les meubles des bâtiments destinés aux écoles et hôpitaux rentrent dans la disposition du paragraphe 7 des articles précités. Quid des bibliothèques publiques, propriétés d'Etat, situées dans un bâtiment spécial ou dans les universités ? La question doit être résolue de la façon suivante : étant donné que les bibliothèques doivent servir à l'instruction publique ainsi que les écoles, leurs bâtiments et leurs mobiliers entrent dans l'exception citée.

trouvé dans le territoire cédé par les Etats acquéreurs (1).

Les articles 250 du traité de paix de Versailles et ses similaires dans les autres traités (199-Saint-Germain, 182-Trianon, et 136-Neuilly) disposaient que la Commission des Réparations estimerait le matériel militaire livré par les Etats vaincus, en exécution des conventions d'armistice signées, la valeur de la partie n'ayant pas ce caractère militaire, devant être portée au crédit des Etats cédants. Nous croyons que cette distinction est un peu délicate et susceptible d'une appréciation qui ne peut pas être contrôlée.

Le matériel meuble militaire qui, conformément aux articles de la Partie V, devait être livré aux principales Puissances alliées ou associées pour être détruit ou mis hors d'usage, n'a été l'objet d'aucune clause identique à celle des articles 250 (Versailles), 199 (Saint-Germain), 182 (Trianon) et 136 (Neuilly).

En ce qui concerne le troisième groupe de matériel militaire qui comprend tous les meubles trouvés dans les dépôts militaires, après le transfert des territoires cédés, l'évalua-

(1) Les circonstances dans lesquelles ces biens-meubles se sont trouvés à la disposition des Etats acquéreurs n'ont pas été les mêmes partout ; quelques Etats ont eu, en effet, la bonne fortune de s'emparer d'un riche inventaire existant et ayant appartenu à l'Etat cédant ; d'autres, sur le territoire desquels a été signé un armistice, ont pu acquérir la plus grande partie du matériel de l'armée ennemie, surtout lorsque cette dernière a été mise en déroute par la Révolution et s'était vu désarmer sur le territoire des pays étrangers.

En Roumanie, la question s'était un peu compliquée par le fait de la Révolution hongroise ; la Hongrie avait, en effet, réorganisé une nouvelle armée nationale avec le matériel pris de force à la Transylvanie, et l'armée roumaine fut obligée de vaincre la résistance de la Hongrie sur le territoire même de la Transylvanie. La guerre fut terminée à Budapest. L'article 181 du traité de Trianon (§ V) fait allusion à cette guerre inattendue et déclare que le matériel capturé par l'armée roumaine constitue un butin de guerre qui n'est point de la compétence des articles précités.

tion se fera conformément aux articles 256 (Versailles), 142 (Neuilly), 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon).

La partie 12 des traités de paix de 1919-1920 a consacré un chapitre spécial pour le matériel roulant des chemins de fer ; des Commissions d'experts ont été désignées par les Puissances alliées pour répartir ce matériel entre les Etats acquéreurs. Les principes qui ont dominé en cette matière dépassent le cadre de cette étude, mais signalons en passant que l'évaluation de ce matériel a été faite en vertu des articles 156 (Versailles), 142 (Neuilly), 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon).

III. — *Le prix*

L'article 1591 du Code civil déclare que : le prix de la vente doit être déterminé et désigné par les parties ; l'article 1592 prévoit toutefois que le prix peut être laissé à l'arbitrage d'un tiers, si ce tiers ne veut ou ne peut faire l'estimation il n'y a pas vente.

Or, dans les traités de paix, les quatre articles concernant la question du prix n'ont point employé la terminologie juridique du Code civil et ils ont cru devoir faire appel à un terme juridique différent, celui de « valeur ». Et, cependant, on aurait pu déclarer que *le prix* des biens et propriétés serait fixé par la Commission des Réparations, au lieu d'écrire que ce serait la valeur de ces biens et propriétés.

Cette distinction, dans la terminologie, peut s'expliquer en ce sens que le prix est un phénomène collectif déterminé par les besoins et les désirs des personnes sur un marché fixé ; le prix se trouve donc déterminé selon un cours servant de base à toute opération commerciale, cours établi par la concurrence entre les acheteurs et les vendeurs d'un bien

quelconque à une époque donnée. Il résulte de ces détails qu'effectivement le terme de prix n'était pas propre à exprimer l'opération qui incombait à la Commission des Réparations. Les biens et propriétés d'Etat n'étaient point estimés par les besoins et les désirs de tout le monde et ce n'était pas des acheteurs quelconques qui pouvaient se présenter, de sorte que la valeur économique de ces biens ne se mesurait que dans le cadre de l'Etat acquéreur. Si la Commission des Réparations était obligée de tenir compte des besoins économiques de l'Etat acquéreur et de la valeur réelle que représentent ces biens, elle devait néanmoins ne pas négliger la capacité financière de l'acheteur, car l'opération financière n'était pas le résultat d'un marché libre et la somme représentative de la valeur desdits biens entraînait au débit des Etats acquéreurs, non par la volonté de ceux-ci, mais en conformité des dispositions des traités (1).

En droit civil, le prix doit répondre aux trois conditions générales suivantes : il doit être déterminé comme sérieux et non fictif et, dans certains cas, il ne doit pas être inférieur par trop à la valeur de la chose ; mais ce n'est précisément que parce que la vente, en droit commun, est une opération voulue par les deux parties et qu'il arrive parfois que l'une d'elles peut être lésée, que le Code civil a fixé d'avance les trois conditions énumérées plus haut et auxquelles doit répondre le prix.

Dans les traités considérés, le tiers arbitre a toute possibilité de rétablir une base judicieuse d'évaluation et d'éviter que le prix ne soit pas sérieux ou soit trop inférieur à la

(1) La Commission des Réparations avait, en effet, pour mission d'établir ce rapport entre les biens et les propriétés dans les divers territoires cédés, rapport qui se trouve parfaitement exprimé dans la phrase de l'article 256 du traité de Versailles : « La valeur de ces acquisitions sera fixée... »

valeur réelle de la chose. Or, nous avons signalé plus haut que la base d'évaluation est l'utilité que les biens et les propriétés présentent pour l'Etat acquéreur. Cette notion n'est pas une mesure métrique et elle varie essentiellement d'un marché à un autre, d'un pays à un autre et d'une époque à une autre ; et il est certain que si, pour un Etat, certains biens sont d'une utilité incontestable et présentent un élément d'activité économique considérable, pour d'autres Etats, par contre, ils peuvent être une assez lourde charge, charge qui sera d'autant plus forte que les moyens de communication, dans une région déterminée, sont plus rares. En sorte que les experts, chargés d'évaluer l'importance de ces biens, ne peuvent arriver à un résultat heureux que s'ils procèdent par une série de gradations de l'utilité que ces biens présentent pour les divers Etats acquéreurs.

Mais à quel moment doit correspondre cette évaluation ?

Selon nous, c'est à l'époque où le territoire cédé passe sous le régime d'une nouvelle souveraineté. Toutefois, l'opération de l'estimation ne peut avoir lieu ici comme celle qui est opérée dans le cas d'une vente ordinaire, car la valeur des biens d'Etats varie d'une façon beaucoup plus lente que celle des biens qui font l'objet d'un contrat de vente ordinaire (1).

(1) Sur ce chef, on soutenait à la Commission des Réparations : qu'une contre-partie légitime était due à l'Etat cédant par l'Etat cessionnaire pour les avantages qu'il doit retirer des biens qu'il reçoit. Dans ce but, la valeur ne doit être non plus envisagée trop étroitement à l'époque où s'opère la cession des biens, car la propriété des biens cédés a été acquise, non pour quelques années, mais pour un avenir indéterminé. Les conditions économiques passagères, comme la dépréciation des monnaies nationales, le déficit des exploitations d'Etat, etc., ne doivent pas peser trop lourdement sur l'évaluation.

Nous croyons qu'en vue d'une évaluation équitable, il faudrait tenir compte de la spécialisation des Etats cessionnaires. Un pays agricole ne peut pas devenir industriel dans une courte époque, même s'il est pourvu du premier matériel, et le marché intérieur de chaque Etat diffère d'un autre par diverses considé-

Le droit civil, dans les articles 1612 et 1651, dispose que l'acheteur doit payer au lieu et dans le temps où doit se

rations : l'état de culture, la densité de la population, le développement commercial, etc.

En ce qui concerne la fixation de la valeur, ledit rapport de la Commission des Réparations indique différentes conceptions :

1° La valeur exprimant la somme que l'on peut réaliser en mettant en vente les biens ou le bien cédé sur le marché quand ce bien a un marché. C'est la valeur marchande.

2° La valeur exprimée au moyen de la capitalisation du revenu du bien quand il est productif de revenus. C'est la valeur de capitalisation.

3° La valeur exprimée par le capital investi dans la construction ou le rachat du bien, déduction faite de l'amortissement s'il y a lieu et compte tenu, le cas échéant, des améliorations apportées au bien primitif. C'est le prix de revient.

4° La valeur exprimée par la somme qu'on devait dépenser à la date du transfert pour acquérir ou reconstituer un bien similaire au bien cédé. C'est la valeur de reconstruction.

5° La valeur exprimant l'avantage de l'usage du droit concédé.

6° La valeur mathématique, à la date du transfert, dans le cas d'annuités ou de rentes échelonnées sur plusieurs années, ou le capital si le paiement est différé (rentes ou créances).

Nous savons, par le rapport cité, que pour l'évaluation des biens d'Etat cédés par l'Allemagne, le choix de l'une des conceptions de la valeur a été laissé au bon sens et que « la solution doit varier suivant les espèces ». On en donnait quelques exemples :

La valeur marchande peut s'appliquer aux objets mobiliers qui ont un marché (approvisionnements et matériel militaires, matériel de chemin de fer, mobilier scolaire, etc.). La valeur de capitalisation paraît plus désignée pour les biens productifs de revenus : domaines, forêts, mines, etc. La valeur, d'après le capital investi, serait préférable pour certains biens comme les chemins de fer, voies d'eau, etc., ou pour les immeubles affectés aux services publics et non productifs de revenus : les bâtiments pour la justice, les écoles, les administrations, etc.

Le Service financier de la Commission des Réparations avait précisé la nature de la valeur qu'il s'était efforcé de déterminer, au moment où on examinait chaque catégorie des biens cédés.

A quelle époque les parties intéressées devaient-elles se placer pour évaluer les propriétés cédées ?

Le Service financier de la Commission des Réparations a été d'avis qu'il convenait de fixer la valeur des biens en monnaie-or 1914, utilisée à la veille de la guerre. A cette époque-là, il existait une monnaie stable, en face de circonstances économiques que l'on peut considérer comme normales. L'Etat cédant possédait toutes les données statistiques et administratives nécessaires pour en établir la nomenclature et en fixer la valeur.

faire la délivrance de l'objet, si aucune stipulation expresse n'a été insérée dans le contrat de vente et que le vendeur ne peut délivrer la chose si l'acheteur ne paie le prix, pourvu qu'un délai ne lui ait pas été accordé ; c'est ce qu'on appelle l'exception *non adimpleti contractus*. Or, peut-on transporter dans le domaine du droit international public les règles admises en matière de vente sur ce point ? Que déclarent sur ce point les articles 256 (Versailles), 208 (Saint-Germain), 191 (Trianon) et 142 (Neuilly) ?

A première vue, il semble que ces articles soient muets sur la question de paiement de la part des Etats acquéreurs. Peut-on conclure de là que ces derniers sont tenus de verser le prix au moment où l'Etat vendeur a opéré la livraison des biens et propriété à l'époque du transfert du territoire ? L'exception *non adimpleti contractus* est-elle applicable ici ? Ce qui complique la question, c'est qu'en l'espèce les biens et propriétés ont déjà été délivrés. L'autre partie, c'est-à-dire l'Etat cédant, peut-elle demander la résolution ou la résiliation du contrat ? L'article 1184 du Code civil dispose, en effet, que la partie envers laquelle l'engagement n'a pas été exécuté a le choix ou de forcer l'autre partie à l'exécution de la convention, ou d'en demander la résolution avec dommages-intérêts. Ce qui, dans le droit commun, peut être exécuté, ne semble pas devoir l'être sur le terrain du droit international public, car la demande en résolution se heurte à une impossibilité de fait : les biens et propriétés se trouvent généralement incorporés au sol des territoires cédés et toute demande en résolution du contrat aboutirait, en réalité, à la répétition du territoire cédé à la nouvelle souveraineté.

Pour comprendre sur ce point toute la portée des articles 256 (Versailles), 208 (Saint-Germain), 191 (Trianon) et 142 (Neuilly), et pour se rendre compte de l'esprit de ces mêmes

articles, il importe de lire attentivement la phrase suivante : « La valeur de ces acquisitions sera fixée par la Commission des Réparations et payée par l'Etat cessionnaire à la Commission des Réparations ». Il en résulte donc que le paiement aura lieu non pas à l'époque du transfert, conformément aux dispositions de l'article 1612 du Code civil, mais seulement après l'estimation de ces mêmes biens par le tiers arbitre (Commission des Réparations). Mais, pour être complet, il faut examiner la phrase finale de la disposition précitée, qui déclare que ce paiement « sera porté au crédit du gouvernement allemand à valoir sur les sommes dues au titre des réparations », ce qui signifie qu'en l'espèce il interviendra finalement une opération de comptabilité exécutée par la Commission des Réparations pour les Etats cédants d'une part, et les Etats acquéreurs de l'autre. La valeur des biens et propriétés des territoires cédés sera décomptée des sommes dues aux puissances alliées et associées au titre des réparations (1).

La vente, en vertu des articles cités des récents traités de paix, est en concordance avec le caractère du contrat synal-

(1) Les récents traités, dans leur Partie VIII, ont stipulé que les gouvernements alliés et associés déclarent que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie reconnaissent qu'ils sont responsables de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux, en conséquence de la guerre qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses alliés. (Art. 231 (Versailles), 177 (Saint-Germain), 161 (Trianon), 121 (Neuilly). Mais d'autre part, les gouvernements alliés et associés reconnaissent que les ressources desdits Etats agresseurs ne sont pas suffisantes pour assurer complète réparation de toutes ces pertes et de tous ces dommages ; ils exigent toutefois que les Etats agresseurs réparent les dommages causés à la population civile de chacune des Puissances alliées ou associées et à ses biens pendant la période où cette Puissance a été en état de belligérance avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie et, d'une façon générale, tous les dommages tels qu'ils sont définis à l'Annexe I ci-jointe (Art. 232-Versailles, 178-Saint-Germain, 162-Trianon, 121 § 2-Neuilly).

lagmatique et l'interdépendance des deux obligations qui s'y trouvent comme dans toute vente ordinaire, car il arrive souvent que le vendeur consent à livrer la chose vendue au jour du contrat et accorde à l'acheteur un ou plusieurs termes pour le paiement du prix et, d'autre part, à porter au crédit du vendeur la valeur d'une chose à défalquer d'une ancienne dette.

Quelle est au juste, en présence de tous ces éléments, la situation juridique de la Commission des Réparations dans la mission qui lui incombe, en vertu des traités de fixer le prix des biens et des propriétés d'Etat ? Nous savons, par les explications précédentes, qu'elle est justement qualifiée d'expert, d'arbitre ou de mandataire. Cette dernière qualification, donnée par M. Huc, nous arrêtera un instant. La Commission des Réparations est mandataire des deux parties intéressées et non des principales Puissances. Mais la notion de mandat correspond-elle ici à la définition juridique qui en est donnée dans l'article 1984 du Code civil, qui déclare que : le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire.

Les dispositions du droit civil concernant le mandat peuvent-elles s'adapter à notre cas d'espèce ? Nous n'hésiterons pas à répondre par l'affirmative bien que la Commission des Réparations ne soit liée par aucun code particulier. Et, conformément au paragraphe VII de l'Annexe II de la Partie VIII du traité de paix de Versailles, si la Commission des Réparations est autorisée à constituer des comités et à prendre toutes les mesures d'exécution nécessaires à l'accomplissement de sa tâche, ce ne sont là en réalité que des mesures conformes aux dispositions des articles

1991-1997 du Code civil, concernant les obligations qui incombent au mandataire (1).

Le paragraphe 13 de ladite Annexe II de la Partie VIII vise les votes des membres de ladite Commission et déclare que l'unanimité est nécessaire sur les questions qui intéressent la souveraineté des puissances alliées et associées, sur celles relatives à l'application, dans un cas particulier, d'une méthode d'évaluation des dommages différente de celle qui a été précédemment adoptée dans un cas semblable et enfin sur les questions d'interprétation des dispositions de la Partie VIII du traité de Versailles. Toutes les autres questions sont résolues par un vote à la majorité et, en cas de divergence d'opinion entre les délégués pour l'interprétation des stipulations du présent traité, la question peut-être soumise par accord unanime des délégués à l'arbitrage. L'arbitre doit être désigné à l'unanimité par tous les délégués ou, à défaut d'un accord semblable, nommé par le Conseil de la Société des Nations. La sentence de l'arbitre vise toutes les parties intéressées.

Tous ces problèmes juridiques ne sont pas encore résolus à l'heure actuelle, car les affaires liées à l'évaluation des biens d'Etat ne sont pas définitivement tranchées.

(1) La Commission des Réparations aura tous les pouvoirs, exercera toutes les attributions à elle conférées par les traités, elle sera guidée par la justice, l'équité et la bonne foi (§ 11). Nous considérons que la Commission des Réparations comme une personne morale de droit international prenant comme définition celle donnée par M. Jellinek, et, même en prenant la définition de M. Michoud, sur la personne morale, nous arrivons à un résultat sensiblement analogue : on connaît comme autre personne morale, internationale du même genre, la Commission internationale du Danube, créée par le traité de Paris du 30 mars 1856 et dont M. Fauchille écrit (tome I^{er}, page 214) : « Il semble bien qu'elle soit un organisme international autonome ayant la personnalité publique et indépendante, en tant que personne de droit public international des Etats qui l'ont constituée. »

A cette opinion, on doit accorder un tempérament si l'on veut l'employer pour la Commission des Réparations, qui, à vrai dire, n'est pas *autonome*.

Par contre, il semble bien que la Commission des Réparations, en présence de la délimitation de sa compétence qui lui a été fixée par les articles des traités de paix, compétence et rôle de simple arbitre pour l'évaluation des biens et propriétés cédés, ne peut s'attribuer un champ d'action plus considérable que celui qui lui est imparti. Or, elle nous semble avoir de beaucoup dépassé les pouvoirs qui lui avaient été donnés parce que, profitant du conflit qui s'était élevé entre les différents Etats au sujet même de cette évaluation et surtout sur le point précis de la détermination des biens et leur consistance, elle s'est arrogé de sa propre initiative le droit d'opérer une classification de ces biens, en dehors de la volonté même des parties intéressées.

IV. — *De la capacité.*

L'article 1594 du Code civil déclare que : « tous ceux auxquels la loi ne l'interdit pas peuvent acheter ou vendre » et, en présence de cette disposition, on peut se demander quelle interprétation doit lui être donnée en droit international public. A première vue, il semble bien que ce texte veuille dire que la capacité de vendre ou d'acheter des biens et propriétés d'Etat doit être stipulée expressément par les traités de paix. En examinant les questions plus au fond, et étant donné la destination des biens et propriétés publics qui servent à l'usage de tous ou qui sont un mode de revenu de l'Etat, on doit finalement reconnaître qu'aucune interprétation n'est possible sur la capacité de vendre ou d'acheter de l'Etat qui n'est que l'administrateur desdits biens.

La capacité, en droit civil, a fait l'objet de nombreuses discussions théoriques entre les jurisconsultes ; M. Aubry et Rau écrivent que c'est l'aptitude à devenir sujet de droit

et d'obligation (1) et M. Capitant, dans son « Introduction à l'Etude du droit civil » (2) complète cette définition en y ajoutant que c'est aussi l'aptitude à faire valoir ces droits. En sorte que nous voyons deux capacités distinctes : la capacité de jouissance et la capacité d'exercice, la deuxième supposant nécessairement la première, alors que l'on peut fort bien avoir la capacité de jouissance sans avoir celle d'exercice. L'Etat possède ces deux capacités, mais elles se trouvent en quelque sorte canalisées car l'Etat a pour mission unique de servir les intérêts collectifs d'un groupe humain et tous ses efforts doivent tendre vers ce but unique qui est sa raison sociale d'être. Les biens et propriétés de l'Etat sont acquis uniquement à seule fin de servir l'intérêt collectif de la Nation, et c'est pour cette raison que l'Etat ne peut les aliéner et qu'il édicte des mesures contre certains actes de ses fonctionnaires qui ne sont pas faits en vue d'un but étatique (3).

Lorsque dans un traité de paix, on trouve certains articles visant la vente ou l'achat des biens et propriétés d'Etat, la question de capacité des Etats doit être l'objet d'une interprétation restrictive. Mais il reste à savoir quelle est la source de cette capacité et, sur ce point, on ne peut que se référer aux différents articles des traités internationaux dans lesquels on stipule la cession du territoire où sont incorporés lesdits biens et propriétés (art. 83, 87, 94, 96, 100, 109 du traité de paix de Versailles, 36, 47, 54, 59, 89 (Saint-Germain), 35, 42, 45, 49, 53, 71, 74 (Trianon), 37, 42, 48. (Neuilly).

Toutes les dispositions du droit civil concernant l'inca-

(1) Op. cit., 5^e édition, tome I, page 260.

(2) Page 178, 4^e édition.

(3) Léon Michoud, op. cit., Partie II, page 154.

pacité fondée sur l'intérêt des créanciers saisissants ou inscrits sur un immeuble ou celle de certains fonctionnaires ou administrateurs des biens des communes ou enfin des gens de justice, sont des questions hors de notre problème.

V. — *De la cause.*

L'article 1108 du Code civil exige pour la création d'un contrat une cause licite. Or, l'obligation fondée sur une cause illicite (art. 1131 et 1133 du Code civil) ne peut avoir aucun effet et elle est prohibée par la loi lorsqu'elle est contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Or, nous savons que le domaine public de l'Etat n'étant pas susceptible de propriété privée ne peut être vendu et que le domaine privé ne peut l'être qu'en vertu de lois spéciales et dans les limites apportées par celles-ci (1). Il en résulte donc que tout contrat de vente conclu en dehors des prescriptions légales sus-énoncées est nul. Et sur le terrain du droit international public, la vente des biens et propriétés d'Etat est prévue par les articles 256 (Versailles), 208 (Saint-Germain), 191 (Trianon) et 142 (Neuilly).

Sur le terrain du droit civil, dans un contrat synallagmatique, la cause qui détermine chaque partie à s'obliger est la volonté d'obtenir l'exécution de la prestation qui lui est promise en retour (2). Mais, toutefois, il peut arriver que, dans un même contrat, il existe deux causes juridiques distinctes, mais qui se livrent néanmoins l'une à l'autre (1).

(1) Sur cette question, on peut consulter le *Traité élémentaire de droit administratif* de M. Barthélémy, pages 448 et suivantes, ainsi que le *Cours élémentaire de droit civil français* de MM. Colin et Capitan, tome I, pages 705 et suivantes.

(2) Cf. *De la cause dans les obligations* et dans le livre intitulé *Introduction au droit civil* de M. Capitan, *Propriété et Contrat*, *Théorie des modes d'acquisition des droits réels et des sources des obligations* par C. Boufnoir, pages 526 et suivantes.

Il est donc intéressant de se demander si, dans les récents traités de paix, cette dualité de causes existe et si oui quelle en est l'étendue.

L'article 256 du traité de Versailles dispose que « la valeur de ces acquisitions sera fixée par la Commission des Réparations et payée par l'Etat cessionnaire à la Commission des Réparations pour être portée au crédit du Gouvernement allemand à valoir sur les sommes dues au titre des réparations ». Or, la cause qui détermine les parties dans un contrat de vente est pour l'acheteur le droit d'avoir dans sa possession ou dans son domaine la chose achetée et, pour cela, il s'était obligé à payer le prix fixé ; la cause déterminante pour le vendeur est de procurer, en faveur de l'acheteur, la chose avec toute utilité moyennant le paiement du prix. Or, ce rapport qui existe entre ces deux causes se trouve dans les articles des récents traités de paix : « Les puissances cessionnaires du territoire allemand (y est-il dit) acquerront tous biens et propriétés. » Après quoi le paiement de ces acquisitions sera effectué entre les mains des Puissances cessionnaires respectives. L'Etat vendeur, pour obtenir ce paiement dont la valeur était fixée par la Commission des Réparations, était forcé de reconnaître le droit d'acquisition possible sur lesdits biens et propriétés à l'Etat acquéreur. Mais la phrase précitée de l'article 256 du traité de Versailles doit être lue jusqu'au bout pour montrer qu'elle est la seconde cause du paiement effectué par l'Etat cédant. Cette phrase finale déclare que la valeur de ces acquisitions « sera portée au crédit du Gouvernement allemand à valoir sur les sommes dues au titre des réparations ».

C'est là une innovation consacrée par les récents traités

(1) De la Cause des obligations, 3^e édition, par M. Capitant, note de la page 25.

sur les anciens, innovation qui pratiquement oblige les divers Etats vainqueurs, par des clauses insérées dans les traités, à acheter les biens d'Etat incorporés dans leur territoire et à réduire la dette des Etats vaincus (clauses inscrites dans la partie VIII des traités de paix). Cette deuxième cause a été la source de dispositions établies dans les différentes conférences, tenues après les traités de paix par les Puissances Alliées ou Associées, si bien que, finalement, le compte de la dette, au titre des réparations, est dévolu comme suit : les Puissances Alliées ou Associées ont divisé les sommes qui résulteraient des versements exécutés par les Puissances opposées, ou des comptes au crédit de celles-ci, dans un barème fixé à Spa, le 16 juillet 1920 (1).

Cet accord ne fut pas ratifié par tous les Etats, admis au bénéfice des réparations et quelques points de l'accord de Spa ont été modifiés dans l'accord relatif à la réparation des annuités du Plan Dawes du 14 janvier 1925 dont l'article 6, visant la priorité, est ainsi libellé :

(1) Les articles 1 et 2 de cet accord sont les suivants :

Empire britannique	22	%
France	52	%
Italie	10	%
Japon	0,75	%
Belgique	8	%
Portugal	0,75	%

6,5 % sera réservé à la Grèce, à la Roumanie, à l'Etat serbe, croate, slovène, ainsi qu'aux puissances signataires du présent arrangement, admises au bénéfice des réparations.

Art. 2. — L'ensemble des sommes reçues de l'Autriche, de la Bulgarie et de la Hongrie, ainsi que les sommes reçues de l'Italie, de la Roumanie, de l'Etat serbe-croate-slovène et de l'Etat tchéco-slovaque, en exécution des arrangements des 10 septembre et 8 décembre 1919 sera réparti comme suit :

a) Une moitié sera répartie entre les gouvernements alliés mentionnés à l'art. 1^{er}, et suivant les proportions fixées par ledit article.

b) Sur l'autre moitié, l'Italie recevra 40 %, et 60 % sera réservée à la Grèce, à la Roumanie et à l'Etat serbe-croate-slovène, ainsi qu'aux Puissances non signataires du présent arrangement, admises au bénéfice des réparations.

A) Il est reconnu que la détermination du degré exact d'extinction de la priorité belge dépend de l'établissement du compte de réparations que la Commission des Réparations a été priée de dresser :

B) Sur la partie des annuités reçues de l'Allemagne qui sera disponible pour la répartition au titre des réparations entre les Puissances alliées après le 1^{er} septembre 1924, la Belgique recevra :

a) Pendant l'année commençant le 1^{er} septembre 1924, 8 % ;
b) Pendant l'année commençant le 1^{er} septembre 1925, et tant que la priorité belge ne sera pas éteinte 8 % de chaque versement mensuel. Dès que la priorité sera atteinte le pourcentage sur tous les versements ultérieurs pendant l'année en question, sera réduit à 4,5 % ;

c) Pendant l'année commençant le 1^{er} septembre 1926 et pendant les années suivantes 4,5 %.

C) A partir de la date à laquelle la priorité belge sera éteinte ou au plus tard à partir du 1^{er} septembre 1926, les 3 $\frac{1}{2}$ % rendus disponibles par les dispositions ci-dessus relatives au remboursement de la priorité belge seront versées à la France et à la Grande-Bretagne, suivant les proportions 52 et 22 % en plus de leur pourcentage de Spa.

Les sommes débitées à la Belgique, en ce qui concerne la période antérieure au 1^{er} septembre 1924, ne seront pas considérées comme susceptibles de lui créer soit des avances, soit des arriérés, étant entendu que cette disposition ne touche en rien à l'obligation qui incombe à la Belgique de se reconnaître comptable de tout solde final pouvant résulter de l'application de causes économiques du traité.

D) Les droits acquis à la Belgique, en conséquence des accords antérieurs sur les paiements reçus ou à recevoir de ou pour le compte de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, demeurent intacts.

Art. 7. — *Pourcentage des réparations grec et roumain.*

1) Le pourcentage des paiements de réparations disponibles pour la répartition entre les Puissances alliées, qui doit être attribué à la Grèce est fixé à 0,4 % des paiements faits par l'Allemagne et de la moitié des paiements faits par l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie, et à 25 % de la deuxième moitié des paiements faits par l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie.

2) Le pourcentage des paiements de réparations disponibles pour la répartition entre les Puissances alliées, qui doit être attribuée à la Roumanie est fixé à 1,1 % des paiements faits par l'Allemagne et de la première moitié des paiements faits par l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie et à 20 % de la deuxième moitié des paiements faits par l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie.

En dehors du problème des biens et propriétés d'Etat stipulé dans les traités de paix, un arrangement en date du 10 septembre 1919 a été conclu grâce à l'intervention des

principales Puissances et qui a abouti à obliger les autres Alliés et Associés à payer une somme en retour de la libération des territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise. L'article 3 dudit arrangement est ainsi conçu :

« Les sommes dues par chacun des Etats, du chef de leur libération ainsi que la valeur des biens et propriétés de l'ancienne Monarchie austro-hongroise qui leur sont transférés, évalués conformément à l'article 208, Partie IX (clauses financières) du traité de paix avec l'Autriche, *seront compensées*, le cas échéant, avec les réclamations présentées par ces Etats au titre des réparations et vérifiées. »

La déclaration du 8 décembre 1919 a apporté aussi une modification à l'arrangement conclu le 10 septembre et les articles 4 et 5 dudit arrangement sont remplacés par les dispositions ci-après :

Art. 4. — « Chacun desdits Etats émettra dans un délai de trois mois après que la demande lui en aura été faite par la Commission des réparations des bons pour un montant égal à la somme due par cet Etat, du chef de sa libération, augmentée de la valeur des biens et propriétés transférés et les délivrera à toute personne ou à tout organisme que pourront désigner les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire britannique, de la France et de l'Italie.

Ces bons seront au porteur et payables en principal et intérêts par l'Etat émetteur sans déduction d'aucune taxe ou charge imposée par lui ou sous son autorité. Ces bons porteront intérêts au taux de 5 % par an, payables semestriellement à partir du 1^{er} janvier 1926. Ils seront remboursés en vingt-cinq tirages annuels de montants égaux à partir du 1^{er} janvier 1931, etc... »

En ce qui concerne l'Italie, l'arrangement du 10 septembre 1919 l'avait fait bénéficier d'une réduction de sa part comme contre-partie de la dette de libération. En vertu de la décision n° 2.991 de la Commission des Réparations du 4 novembre 1924, on a réparti les contributions sur la dette de libération (1).

La naissance des rapports juridiques supplémentaires à ceux établis par les récents traités de paix et concernant le

(1) La répartition ne tient pas compte des questions qui pourraient se poser éventuellement, au sujet du territoire de Fiume.

problème des biens d'Etat soulève un procès juridique, qu'il importe d'examiner brièvement.

L'article 1596, paragraphe 3, déclare que les mandataires ne peuvent, sous peine de nullité, se porter adjudicataires des biens qu'ils sont chargés de vendre. D'après l'opinion de M. René Demogue, cette solution doit être entendue non pas comme un texte exceptionnel, mais comme visant tous les actes du mandataire qui présenteraient un danger trop considérable pour le mandant (1). Or, la Commission des Réparations se trouve dans un cas de cumul de mandats, car elle doit, d'une part, fixer la valeur des biens d'Etat, vis-à-vis des Puissances cessionnaires et, d'autre part, en vertu du paragraphe 2 de l'annexe II de la Partie VIII du traité de Versailles et de l'accord de Spa et des autres arrangements qui ont une force juridique incontestable, la Commission des Réparations se trouve être dans la situation d'un véritable mandataire, vis-à-vis des principales Puissances et vis-à-vis de celles qui sont créancières de certains biens. De ces deux mandats, le premier seul est visé dans les traités de paix eux-mêmes, alors que le second dérive plutôt d'accords intervenus entre les Puissances alliées et associées pour l'exécution des clauses financières stipulées dans les traités de paix.

Et cette situation dans laquelle se trouve la Commission des Réparations n'est point sans présenter certains dangers pour les Puissances cessionnaires, dont le pourcentage dans les réparations est très faible ou celles qui sont seulement débitrices dans le problème des biens d'Etat.

Notre remarque n'appartient pas à la pure théorie et ceux

(1) Traité des obligations en général, Sources des obligations, tome I, pages 122 et suivantes.

qui ont été témoins des travaux de la Commission des Réparations n'ont point été surpris de voir les représentants d'une des principales Puissances faire tous leurs efforts pour élever le chiffre de toutes les estimations au-delà d'un taux équitable. En présence de cette attitude, un membre de l'organe de la Commission des Réparations, chargé de fixer la valeur des biens d'Etat, dut soutenir une thèse opposée. Mais, entre ces deux opinions contradictoires, les chiffres fixés par les représentants des deux grandes Puissances sont restés dans le juste milieu, de sorte que pour l'application des articles 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon), on a abouti à trois évaluations séparées.

VI. — *Des effets de la vente*

En droit commun, la vente produit généralement trois effets juridiques ; tout d'abord, elle opère transmission des propriétés et translations des risques sur la chose vendue ; elle fait naître quelques obligations à la charge du vendeur et enfin quelques autres à la charge de l'acheteur.

Sur le premier chef, nous avons démontré que la similitude de la disposition de l'article 1138 du Code civil et l'effet de transmission de propriétés des biens d'Etat aboutissaient à une conclusion différente de celle admise par les auteurs civilistes qui interprètent l'article 1138 de la façon la plus large.

En ce qui concerne les obligations du vendeur, elles se ramènent à deux points principaux ; d'une part, la délivrance de la chose, d'autre part, la garantie des vices. Le vendeur, en effet, est tenu de veiller jusqu'à la livraison de la chose vendue avec les soins d'un bon père de famille et certes, si ces dispositions peuvent être favorables à la vente du

droit international public, cela n'est point toujours possible, car il ne s'agit pas en l'espèce d'intérêts du même genre entre personnes physiques, comme c'est le fait d'une vente de droit commun. Il importe de signaler ici, qu'après les traités de paix de 1919-1920, les Etats qui ont été dans l'obligation de livrer des biens publics aux vainqueurs, par diverses manœuvres, les ont détruits avant la date de livraison, prévue par les divers articles du traité.

L'article 1605 nous dit que la livraison s'effectue par la remise des clefs ou des titres de propriétés ; nous ne discuterons pas ici le sens véritable de cet article qui doit être compris dans le remplacement de la disjonctive « ou » par la conjonctive « et » dans le cas de vente d'un bâtiment.

Dans la vente, prévue par les articles 256 (Versailles), 208 (Saint-Germain), 191 (Trianon) et 142 (Neuilly), la remise se fait par l'autorité de l'Etat acheteur et il s'agit donc de sa part de prouver purement et simplement l'existence de l'état réel des biens au moment de la mise en possession et de laisser à la Commission la possibilité de fixer un chiffre en concordance à la réalité des faits. Chacun de ces biens faisant l'objet d'une discussion sur la valeur qu'ils représentent pour la nouvelle souveraineté. Et nombreuses ont été les difficultés sur ce sujet. Mais nous ne nous arrêterons pas, à toutes et ne prendrons en considération que la question de la remise des titres de propriétés prévue à l'article 1605 (c. c.), qui présente une importance considérable, car presque dans tous les traités cités, nous avons rencontré l'obligation de l'Etat cédant de livrer les archives, registres, plans, titres et documents de toutes natures appartenant aux diverses administrations afférentes aux territoires cédés. Or, ce que l'on entend par titre de propriétés de l'Etat, en dehors du sens strict de l'expression, comprend aussi toutes les lois, arrêts,

règlements ou ordonnances, liés aux biens et propriétés d'Etat.

Garantir veut dire promettre à l'acheteur la possession paisible et utile de la chose transférée et s'engager à payer des dommages-intérêts pour le cas où cette promesse ne pourrait être exécutée. La garantie contre l'éviction ou contre les vices de la chose naît du fait que le vendeur avait reçu une contre-valeur en échange de la chose vendue. Or, l'éviction n'est autre que la dépossession de la chose par le fait d'un tiers qui prétend être le verus dominus ou par un trouble de droit ou de fait, de la part d'un tiers, ou du vendeur lui-même, ou encore par l'apparition soudaine de charges non déclarées. Il en résulte que le vendeur, en vertu de l'obligation de garanties, doit s'abstenir de troubler l'acquéreur dans sa possession paisible et prendre fait et cause pour lui, en lui fournissant les moyens de repousser les prétentions adverses et si l'éviction est consommée d'en réparer les conséquences en restituant le prix et, au besoin, en payant des dommages et intérêts et autres prestations pécuniaires, objet de la demande de l'acheteur (1).

En présence de ces dispositions de droit commun, on peut se demander, à juste titre, si les articles 256 du traité de Versailles et les articles similaires des autres traités sont régis par les principes sus-énoncés ; en d'autres termes, d'Etat acquéreur peut-il exiger de l'Etat vendeur la garantie d'éviction ou la garantie des vices des biens et propriétés qui font l'objet de la cession. Il semble, à première vue, que cette garantie soit née étant donné que le vendeur avait reçu une contre-valeur ; mais pour donner une réponse à cette

(1) La possession paisible que doit garantir le vendeur à l'acheteur est qualifiée « de possession utile » et les vices de la chose sont appelés « vices rédhibitoires ».

question, il importe d'examiner quels sont les cas éventuels qui peuvent se présenter.

Est-il possible qu'un tiers puisse prétendre être le vérus dominus de ces biens et propriétés et si oui, quel peut être ce tiers ? Est-ce une personne administrative, un Etat ou une personne physique quelconque ? Un Etat étranger ne peut certes pas être le propriétaire du domaine public et privé, car les droits de souveraineté s'y opposent et les textes de tous les traités de paix, sur la question de transfert des biens publics des territoires, n'ont pu donner lieu à aucune autre interprétation, même si l'on y est parvenu en l'absence de toute formule spéciale.

L'intervention d'une personne morale administrative, à l'effet de procéder à l'éviction ou à un trouble quelconque et, à plus forte raison, l'intervention d'une simple personne physique, n'est pas possible, car, par les chartes cadastrales et les actes administratifs, aucune confusion n'est possible.

Quid des charges non déclarées ? Dans notre espèce, il ne s'agit pas d'une vente de mauvaise foi et, de toute évidence, l'Etat acheteur n'est jamais dans le cas d'exercer aucun recours en garantie pour la non-déclaration d'inscription d'une hypothèque sur un bien immeuble qui garantit un emprunt fait sur l'Etat cédant. Cette question a, d'ailleurs, fait l'objet de clauses spéciales insérées dans les traités et il ne faut pas perdre de vue, sur ce chef, l'article 255, paragraphe 3, du traité de Versailles, et le paragraphe 5 des articles 208 (Saint-Germain) et 191 (Trianon).

En ce qui concerne la question des vices rédhibitoires de la chose vendue, il était du plus haut intérêt pour l'Etat acquéreur de signaler à la Commission des Réparations, s'il y a lieu, que les divers biens des territoires cédés étaient impropres à l'usage auquel l'Etat cédant les avait destinés.

Etant donné les dispositions des articles des traités qui parlent de la valeur des biens et propriétés acquis par les Etats acquéreurs, la question des vices a pu être longuement débattue à l'époque de la fixation du prix (1).

Sans songer à établir un rapport d'analogie entre les obligations qu'assume un vendeur de droit commun et le cas qui nous occupe, en considérant l'article 1649 du Code civil, il est cependant intéressant de signaler cette dernière exception qui veut que la garantie des vices rédhibitoires n'ait pas lieu dans les ventes faites par autorités de justice, et MM. Colin et Capitant nous en donnent les raisons suivantes : « Les motifs de l'exception établie par l'article 1649 sont, d'une part, la large publicité donnée à la vente judiciaire qui facilite l'information des intéressés et, en second lieu, l'intérêt des créanciers que le prix, provenant de la vente, est le plus souvent destiné à rembourser, etc. »

Sans vouloir établir une similitude complète entre cette disposition et les clauses prévues dans le traité, on ne peut se défendre cependant de les comparer.

D'après les principes du droit civil, les obligations de l'acheteur sont de recevoir la chose et l'enlever, payer les frais de la vente et payer le prix. Or, il est bien certain qu'en droit international public, les deux premières obligations ne peuvent être appliquées ; quant à la troisième, celle qui consiste à payer le prix, elle est tout simplement stipulée dans les articles des traités eux-mêmes et la valeur des acquisitions fixée par la Commission des Réparations,

(1) Toute question concernant la remise des biens doit être laissée de côté, car ces biens sont incorporés au territoire cédé et l'application des dispositions du droit civil se réduit à une impossibilité de fait.

est portée au crédit de l'Etat cédant, à valoir sur les sommes dues au titre des réparations, sommes qui sont réparties finalement entre les Puissances alliées et associées. Une fois toutes les questions financières nées de la grande guerre liquidées, les Etats, aux comptes desquels resteront des sommes en débet, seront obligés de les verser aux créanciers.

CHAPITRE III

De l'analogie entre la liquidation du patrimoine d'une société et du patrimoine d'un Etat dissous

De l'analyse des traités, depuis celui d'Utrecht jusqu'à ceux de nos jours, il résulte qu'en ce qui concerne les biens d'Etat, deux cas peuvent se présenter, soit que les biens entrent en la possession de l'Etat cessionnaire avec l'obligation de payer une partie de la dette publique de la Puissance cédante calculée pour le territoire cédé, soit que les biens d'Etat du territoire cédé soient une source d'obligations pour l'acquéreur qui doit payer en conséquence à l'Etat cédant la valeur des biens, sans toutefois annuler la dette gagée et non gagée afférente à ce territoire.

Nous essayerons, dans ce chapitre, de trouver une explication d'ordre juridique dudit problème des biens d'Etat dans les deux cas mentionnés ci-dessus. Mais, pour arriver à une telle fin, il importe de poser comme prémisse la définition de l'Etat.

L'Etat est une personne collective née pour un but déterminé, et c'est essentiellement ce but qui l'individualise et lui donne son existence juridique propre ; celle-ci se traduit dans le faisceau des actions humaines ; de plus, l'Etat cons-

titue une personnalité qui se manifeste par l'expression de sa volonté, résumée des volontés des différents individus qui la composent et dirigés vers ledit but (1).

Quel peut être le but poursuivi par l'Etat ? La réponse, nous l'empruntons aux idées de M. Michoud dont l'opinion, sur ce point, est que l'Etat a pour but de garantir et de protéger l'intérêt général et permanent du groupement humain qui le compose. De nos jours, c'est la Nation qui peut être considérée comme la voûte cimentée des intérêts généraux de l'homme, en vue de s'unir pour créer un Etat.

La Nation, en effet, différencie les individus des divers groupements par leurs race, origine, langue, tempérament et même aussi la religion ; ce n'est pas l'Etat qui crée une Nation, c'est la Nation qui peut créer l'Etat, qui n'est pas une formation seulement historique, mais aussi et surtout sociale, et les intérêts généraux varient en rapport avec la conscience nationale de la population (2). C'est à cette seule genèse qu'on a reconnu récemment comme correspondant à la véritable justice et au droit naturel depuis le XIX^e siècle, la création de l'Etat et on en trouve des traces nombreuses, sinon la consécration définitive dans les récents traités de paix. C'est ce point de vue, d'ailleurs, qui a servi de base aux dernières modifications de frontières (3).

Mais la volonté collective, en vue de représenter et de

(1) En droit, l'existence d'un Etat ne peut dériver que de sa propre volonté (Jèllineck : « L'Etat moderne et son droit », traduit en français, première partie, pages 361 et suivantes).

(2) Sur ce point, il importe de rappeler la définition que Mancini donnait de l'Etat : « Une communauté naturelle d'hommes avec unité de pays, unité de race, unité de mœurs, groupée en vue d'une vie commune et d'une conscience sociale ».

(3) Tous les écrivains du droit international public ne sont pas d'accord sur ce point. Cf., F. de Martens, Bonfils, Nys. Contre : Despagnet.

défendre l'intérêt général, a dû être organisée. C'est dans ce but supérieur que répondent particulièrement les biens d'Etat qui appartiennent au domaine public ou privé, bien que dans chacun de ces domaines ils aient une valeur spécifique en soi. Il n'en reste pas moins vrai que, dans l'ensemble, ces biens servent en quelque sorte de « monture » à l'autorité publique et à ses organes créés pour assurer la satisfaction des intérêts généraux.

Les modifications territoriales qui peuvent se produire dans un Etat, par suite de questions politiques, ont une influence directe sur la condition juridique de ces biens d'Etat qui, par le fait même de la cession, changent de maître et passent de l'Etat cédant à l'Etat cessionnaire. Et, à ce sujet, de nombreuses théories ont été émises par des jurisconsultes très éminents (1).

Sur ce point, nous partageons l'opinion de M. Michoud en ce qui concerne les droits considérés par lui comme attachés à la personne de l'Etat et qui s'éteignent lorsque sa souveraineté disparaît d'un territoire (2). Cet auteur admet, toutefois, les principes de la succession de la Puissance cessionnaire à celle cédante en ce qui concerne le droit réel et l'obligation résultant des traités internationaux (3).

L'opinion des écrivains qui repoussent tout concept juridique des successions nous paraît devoir être adoptée. Il

(1) Traité de droit international public par Paul Fauchille, tome I, 1922, pages 391 et suivantes.

(2) Loc. cit., tome II, page 482.

(3) Loc. cit., tome II, page 485. La même opinion est exprimée par M. J. Perrinjaquet, dans son article intitulé « des annexions déguisées des territoires », dans la Revue de droit international public, Annexe XVI, 1909, page 362 : « Il ne peut y avoir de succession entre Etats que pour les droits patrimoniaux et non pour les obligations politiques sans caractère pécuniaire », nous dit cet auteur.

résulte, d'après eux, que l'Etat cessionnaire entre par sa souveraineté sur le territoire cédé, en possession des biens, comme sur une « *res nullius* » (1). Cette solution, toutefois, oublie de tenir compte de la volonté nationale de la population des territoires cédés, volonté qui a été prise en considération dans les différents traités concernant l'indépendance des Etats depuis le XIX^e siècle. Il résulte de cette conception juridique que la population se trouve absorbée par le territoire qui, seul, sert de critérium. « C'est la volonté seule de l'annexant et non le concours de volontés de l'annexé et de l'annexant qui a investi ce dernier de la souveraineté sur les territoires qu'il s'incorpore », nous dit M. Gidel.

La définition de l'Etat que nous avons donnée plus haut est basée sur un élément subjectif, l'intérêt général et permanent de la collectivité ; c'est donc dire qu'il y a à la base un élément volitif ; or, l'acte de volonté, d'après M. Capitant, se compose de deux éléments : le consentement qui est le fait de promettre ou de s'engager, et la considération du but à atteindre au moyen de cette promesse ou de cet engagement (2).

Dans le passé, la création d'un Etat ou l'annexion d'un territoire était soustraite à toute idée de volonté nationale et elle résidait uniquement dans celle du monarque ; il n'y avait donc point, à cette époque, ce que l'on appelle aujourd'hui

(1) Les effets de l'annexion sur les concessions, par Gilbert Gidel, p. 79.

(2) De la cause de l'obligation, pages 7 et 37.

d'hui une conscience nationale, fruit de la Révolution française (1).

De nos jours, au contraire, le principe est celui des nationalités, admis tacitement ou expressément dans les traités de paix du XIX^e siècle ainsi que les récents traités conclus après la grande guerre de 1914, et il se trouve complété par son corollaire le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces principes accordent au substratum volitif national, par rapport à la définition de l'Etat ci-dessus mentionné, une valeur juridique dans le domaine du droit international public (2).

Le consentement des populations a pu se manifester de différentes façons : ou bien, en effet, revêtir une forme négative : révolution, appel écrit au monde entier, guerre nationale contre le maître, ou bien la conscience nationale, qui avait uni dans le même faisceau les individus d'une seule nationalité, avait déterminé le but qu'elle se proposait : la question de l'unité de race. Le consentement revêt alors une forme assez spéciale, conditionnée par ce qu'on appelle la majorité. Toutefois, la capacité juridique de la nationalité majoritaire a été fonction de l'énergie de la souveraineté intérieure de l'Etat cédant.

(1) Après la Révolution française qui consacre les droits de l'homme, la conscience nationale commence à s'éveiller et le but collectif des anciens Etats commence à s'ébaucher. L'homme devient le centre de toutes nouvelles organisations constitutionnelles et la Nation a essentiellement pour but de le protéger pour qu'il puisse développer librement ses qualités spécifiques au milieu de sa race.

(2) L'art. 1833 C. civ. déclare : toute société doit être contractée *pour l'intérêt commun* des parties, et la *cause* comme élément constitutif de la création d'une société privée trouve selon nous son application aussi dans le domaine du droit international public.

C'est pourquoi nous avons cru devoir opérer les divisions mentionnées plus haut dans l'histoire des traités (Cf. p. 25).

Le nouvel Etat n'hérite pas de la souveraineté de l'Etat démembré, du fait que la souveraineté émane de la volonté de la population qui le compose. Or, l'intérêt général du premier Etat ne se confond pas avec celui du nouvel Etat émancipé. Il en résulte donc que si les contrats qui pèsent sur les territoires cédés sont nuisibles ou constituent un obstacle pour le nouvel Etat, ce dernier est susceptible de les faire annuler ; il doit, toutefois, indemniser les personnes expropriées d'un droit acquis si l'intérêt général est supérieur à l'intérêt particulier ; l'Etat ne doit pas, pour cette raison, omettre de faire une part à ce dernier (1).

En ce qui concerne les droits réels de la nouvelle souveraineté des territoires cédés, l'explication serait la suivante : le droit commun et le droit commercial admettent que la dissolution d'une Société est possible par la volonté de plusieurs associés (art. 1865, 5° C. C.). Or, les événements politiques ont prouvé que cette règle était viable aussi pour l'Etat. « La question était déjà réglée par les diverses nationalités qui avaient formé l'empire expirant au cours des dernières semaines de la guerre ; elles avaient spontanément constitué leur gouvernement propre en balayant sans respect ni ménagement, les traditions séculaires. L'Autriche-Hongrie, en tant qu'entité politique, s'était écroulée comme un château de cartes, et la plus solennelle des conférences de paix se trouvait impuissante à la relever. » Cette description

(1) Pendant la guerre de 1914-1918 on avait séquestré les biens que les sujets ennemis possédaient sur les territoires des belligérants (Allemagne, Autriche, etc.). Ce n'est qu'après la guerre que l'on a fait revivre le principe, en vertu duquel on devait rembourser aux citoyens des Puissances alliées et associées, les sommes représentatives de la valeur de ces biens momentanément séquestrés. (Cf., Eugène Audinet, *Revue générale de droit international public*, 1920, pages 289 et suivantes.)

littéraire nous prouve la dissolution d'un Etat en 1919 (1) ; mais cette solution peut être généralisée pour nombre d'Etats tels que la Russie, l'Allemagne et, dans d'autres circonstances, entre 1830 et la dernière guerre.

Cette analogie, que l'on peut établir entre la dissolution d'une société civile ou commerciale d'une part, et la dissolution de personnes morales internationales, d'autre part, nous conduit à admettre aussi le principe de la liquidation du patrimoine des anciens Etats.

Pour nous, ce serait une erreur d'appliquer les principes du droit civil sur les successions au domaine du droit international public et, en tous cas, il est certain que s'il y a succession, celle-ci ne peut être qu'*ab intestat* ; en effet, l'Etat cédant ne peut être considéré juridiquement comme le *de cujus* par rapport à l'Etat acquéreur (ce que M. Gidel avait d'ailleurs parfaitement prouvé), et le partage des biens d'Etat a une base territoriale qui n'est pas égale entre les parties intéressées.

En droit civil et commercial (1872 C. C. et 18 C. Com.), on trouve des dispositions générales concernant les règles des partages de successions, la forme de ces partages et les obligations qui en résultent entre cohéritiers ; toutes ces dispositions s'appliquent aux partages entre associés. Sur ce point, toutefois, certains auteurs (2) établissent une distinction et admettent que bien des règles de partage des sociétés se séparent de celles des successions. Nous en énumérerons les plus importantes qui se rapportent à notre problème.

(1) « Ce qui se passa réellement à Paris en 1918 et 1919 » (page 82).

(2) Des sociétés commerciales financières et étrangères, par Rodolphe Rousseau, tome I, § 768.

La liquidation des successions est hors du domaine de la volonté des parties ; elle dérive essentiellement de la loi qui a son origine directe dans la mort du *de cujus*, alors qu'au contraire généralement, la liquidation dans les sociétés dépend purement de la volonté de ses membres. M. Max Huber, dans son livre intitulé « Die Staatensuccession », déclare qu'« à la différence du successeur du droit civil, le successeur de droit public s'investit lui-même de la succession en se mettant en possession de son objet (1) ». Cet auteur, cependant, admet l'idée de succession entre Etats, idée dont nous nous séparons complètement.

En ce qui concerne le principe d'égalité entre cohéritiers, principe posé dans le Code civil, il nous semble que sur le terrain du droit international, on doive l'écarter et adopter bien, au contraire, le principe du droit commercial.

L'article 883 du Code civil, sur l'effet déclaratif du partage, dont l'application a été reconnue aux sociétés dissoutes, nous semble devoir être admis dans le domaine du droit international public en ce qui concerne la cession de territoire dans les rapports juridiques établis entre l'Etat cédant et l'Etat cessionnaire. Si nous admettons l'opinion de MM. Duvergier et de Langle, qui veulent que les effets du partage remontent seulement au jour de la dissolution, dans notre cas c'est à la date du traité que découle le démembrement officiel et juridique de l'ancien Etat et, au contraire, sur ce point, la conception de M. Troplong nous semblerait périlleuse.

De même que dans le partage des sociétés, si la part de chaque associé est proportionnelle au montant de son ap-

(1) Les idées de cet auteur ont été analysées dans l'ouvrage de M. Gidel, cité, d'où nous avons extrait ce passage. Voir page 50.

port, le rôle de la liquidation est tout d'abord de purger le patrimoine des dettes et d'encaisser ensuite les créances (1) ; il en est de même de la liquidation du patrimoine d'un Etat dissous, mais avec cette différence toutefois que les dettes ne sont pas payées comme dans le cas d'une dissolution de société. En effet, sur le terrain du droit international, il est impossible matériellement de purger le patrimoine de l'Etat instantanément après la dissolution de celui-ci, car les différentes dettes publiques portent sur une échelle considérable et, généralement, elles ne sont susceptibles d'être payées qu'à des échéances très lointaines, étant donné qu'elles représentent une valeur pécuniaire énorme qui peut se chiffrer par milliards. Et même si on tentait d'appliquer ici les principes admis en matière de liquidation de société, il en résulterait que la dissolution de l'Etat n'aboutirait qu'à une époque impossible à prévoir et il n'y aurait pas d'Etat constitué dans la communauté internationale.

Le partage des biens est territorial et l'apport des populations respectives doit être compté en impôts versés dans le budget du passé, en sacrifice de personnes humaines, et en nature pendant les guerres précédant la dissolution, guerres engagées pour l'intérêt de l'ancien Etat qui ne se confondait pas avec celui des nouveaux Etats.

Mais que décider au cas où l'apport (en l'espèce le patrimoine actif) est attribué à un seul ancien associé, l'Autriche ou la Hongrie, par exemple ? La question se complique du fait que, dans notre cas, l'apport constitué en immeubles, le plus généralement, ne se trouve pas seulement sur le propre

(1) Traité de droit commercial par César Vivante, traduit par Jean Escarra, tome II, chapitre X « La Liquidation » ; Précis théorique et pratique de droit commercial par Albert Wahl, § 1160.

territoire de l'Etat bénéficiaire (territoire sur lequel il exerce sa souveraineté), mais encore sur des territoires qui appartiennent à d'autres Puissances ! De ce fait, il résulte que l'Etat bénéficiaire a opéré à l'égard de tous les biens compris en dehors de ses limites (mais qui rentrent dans son apport) une véritable vente.

Cela est-il équitable ? Il nous semble qu'on doit répondre non seulement en logique juridique, mais en pure raison, par la négative, car ces immeubles (partie de l'apport) ont été construits par les générations précédentes des territoires respectifs où se trouvent les biens d'Etat.

Cette question se double de celle qui, énoncée plus haut, concerne la dette de libération, consacrée par les accords interalliés de 1920 qui nous rappellent les principes de la dissolution d'une société de personnes. En effet, au moment de la liquidation du passif, lorsque l'actif de la société n'est pas suffisant pour désintéresser les créanciers, les associés (en l'espèce les Etats cessionnaires) doivent obligatoirement payer de leurs propres deniers.

Nous avons rappelé ces différentes questions pour montrer que lorsque les Etats créanciers (Partie VIII des traités de paix : Réparations) n'ont pu obtenir le paiement intégral de leur créance par leur débiteur (qui était jugé insolvable) ; ils se sont retournés contre les autres Etats, dont la population avait fait partie de l'ancien Etat débiteur, en sorte que ce dernier se trouve réaliser un bénéfice considérable grâce au jeu de la solidarité qui a établi des rapports juridiques entre ces populations et le gouvernement, auteur de la dette.

CONCLUSION

La tendance générale des nouveaux traités, en ce qui concerne la condition juridique des biens d'Etat, a été de permettre à l'Etat acquéreur de reprendre sans aucune charge les biens qui se trouvaient sur le territoire cédé, et cela sans être obligé de payer à l'Etat démembré la valeur représentative de ces biens.

Toutefois, il a semblé équitable de mettre à la charge de l'Etat acquéreur et jusqu'à concurrence de la capacité économique de la population des territoires cédés, une partie des dettes publiques de l'Etat cédant, auxquelles on ajoute la dette gagée afférente aux biens d'Etat desdits territoires.

Mais, les articles 256 (Versailles), 208 (Saint-Germain), 191 (Trianon) et 142 (Neuilly) comportent une exception importante au principe qui veut que les Etats acquéreurs soient considérés comme débiteurs de la contre-valeur des biens situés sur leurs territoires.

On ne peut, d'ailleurs (il importe de le remarquer), trouver aucune justification juridique sur ce point, mais si par contre on examine la question du point de vue économique, et plus spécialement financier, les arguments ne manqueront pas. On sait le trouble considérable que la grande guerre a apporté dans les Etats et le bouleversement de l'activité économique qui en fut la répercussion ; des pertes de toute nature se sont produites : pertes en hommes, dettes de guerre, destruction d'immeubles de foyers, et paralysie

totale ou partielle de l'industrie et du commerce, qui, toutes deux, on vu changer leur orientation, pendant la guerre, orientation qui ne tendait qu'à la réalisation de la victoire. Ces faits-là ne sont pas d'ailleurs le propre des Etats vainqueurs, car, tout comme eux, les vaincus ont subi des pertes du même genre et les Puissances alliées et associées n'ont pas été à même d'obtenir la réparation de leurs pertes et dommages en imposant aux vaincus, par les dispositions des récents traités de paix, une réparation complète. Ce qui complique encore la question, c'est que l'Autriche a été presque entièrement exemptée des charges qui pesaient normalement sur elle, afin qu'elle pût vivre indépendamment de ses voisins.

De plus, les Etats-Unis d'Amérique se sont, après la guerre, éloignés de l'Europe et désintéressés des questions de cette partie du monde, en demeurant dans un splendide isolement, tout en maintenant leur situation de créanciers des divers Etats européens. De sorte que les anciens Alliés et Associés ont cherché à déterminer quels étaient, parmi eux, les débiteurs ; si bien que l'on est parvenu à la consécration du système de l'interdépendance des dettes interalliées. L'application même de ce système a eu pour conséquence directe la solidarité (dont il a déjà été parlé plus haut) entre les populations d'un territoire cédé et leurs anciens maîtres.

Toutefois, la question n'est point encore définitivement tranchée, et l'on peut espérer qu'un résultat heureux sera l'aboutissement de tant d'efforts.

Table des Matières

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Analyse des traités de paix depuis Utrecht jusqu'aux traités qui ont suivi la guerre de 1914-1918. — Epoque entre le traité d'Utrecht et les indépendances belge et grecque .	11
---	----

CHAPITRE II. — Epoque comprise entre les indépendances belge et grecque et la paix de 1919	25
--	----

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Les dispositions des récents traités relatifs aux problèmes des biens d'Etat ..	43
---	----

CHAPITRE II. — Analyse juridique de la clause de l'article 256, § 1, du traité de Versailles et de ses similaires dans les autres récents traités de paix .	67
---	----

CHAPITRE III. — De l'analogie entre la liquidation du patrimoine d'une société et du patrimoine d'un Etat dissous	115
---	-----

CONCLUSION	125
------------------	-----

IMP. LES PRESSES MODERNES
45, rue de Maubeuge, PARIS



